

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

TANJA SKORNŠEK PLEŠ

URESNIČEVANJE POLITIKE SOCIALNEGA VARSTVA  
NA LOKALNI RAVNI

MAGISTRSKO DELO

Ljubljana, 2007

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

TANJA SKORNŠEK PLEŠ

**URESNIČEVANJE POLITIKE SOCIALNEGA VARSTVA  
NA LOKALNI RAVNI**

MAGISTRSKO DELO

**Mentorica: red.prof.dr. Zinka Kolarič**

**Ljubljana, 2007**

# KAZALO

UVOD.....	5
<b>1. LOKALNA SAMOUPRAVA.....</b>	<b>9</b>
<b>1.1 LOKALNA SKUPNOST .....</b>	<b>9</b>
<b>1.2 LOKALNA SAMOUPRAVA.....</b>	<b>11</b>
1.2.1 <i>Evropska listina lokalne samouprave .....</i>	<i>12</i>
1.2.2 <i>Ustava Republike Slovenije.....</i>	<i>13</i>
1.2.3 <i>Reforma lokalne samouprave v Sloveniji.....</i>	<i>14</i>
1.2.4 <i>Normativna ureditev lokalne samouprave.....</i>	<i>17</i>
1.2.4.1 <i>Zakon o lokalni samoupravi.....</i>	<i>17</i>
<b>2. SOCIALNO VARSTVO.....</b>	<b>21</b>
<b>2.1 OPREDELITEV OSNOVNIH POJMOV S PODROČJA SOCIALNE ZAŠČITE.....</b>	<b>21</b>
2.1.1 <i>Socialna zaščita.....</i>	<i>21</i>
2.1.2 <i>Socialna varnost.....</i>	<i>21</i>
2.1.3 <i>Socialna zavarovanja.....</i>	<i>22</i>
2.1.4 <i>Socialno varstvo.....</i>	<i>22</i>
<b>2.2 RAZVOJ SOCIALNE POLITIKE V SLOVENIJI.....</b>	<b>23</b>
<b>2.3 NORMATIVNA UREDITEV PODROČJA SOCIALNEGA VARSTVA.....</b>	<b>26</b>
2.3.1 <i>Zakon o socialnem varstvu.....</i>	<i>26</i>
2.3.2 <i>Pravilnik o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev.....</i>	<i>29</i>
2.3.3 <i>Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen socialno varstvenih storitev.....</i>	<i>29</i>
2.3.4 <i>Uredba o merilih za določanje oprostitev pri plačilih socialno varstvenih storitev.....</i>	<i>29</i>
2.3.5 <i>Nacionalni program socialnega varstva.....</i>	<i>30</i>
2.3.5.1 <i>Nosilci in izvajalci politike socialnega varstva.....</i>	<i>31</i>
<b>3. NALOGE LOKALNIH SKUPNOSTI PO ZAKONU O SOCIALNEM VARSTVU ...</b>	<b>35</b>
<b>3.1 POMOČ DRUŽINI NA DOMU .....</b>	<b>35</b>
<b>3.2 FINANCIRANJE STORITEV V ZAVODIH ZA ODRASLE, KADAR JE UPRAVIČENEC, UPRAVIČENKA OZIROMA DRUG ZAVEZANEC, ZAVEZANKA DELNO ALI V CELOTI OPROŠČEN PLAČILA .....</b>	<b>37</b>
<b>3.3 DRUŽINSKI POMOČNIK, POMOČNICA .....</b>	<b>37</b>
<b>3.4 RAZVOJNI IN DOPOLNILNI PROGRAMI, POMEMBNI ZA OBČINO IN SODELOVANJE Z NEVLADNIMI ORGANIZACIJAMI .....</b>	<b>41</b>
<b>4. ANALIZA STANJA IZVAJANJA NALOG PO ZAKONU O SOCIALNEM VARSTVU V MESTNIH OBČINAH .....</b>	<b>46</b>
<b>4.1 PODATKI O OBČINI.....</b>	<b>47</b>
<b>4.2 SOCIALNO VARSTVENA STORITEV POMOČ DRUŽINI NA DOMU .....</b>	<b>49</b>

<b>4.3</b>	<b>(DO)PLAČEVANJE STROŠKOV STORITEV V ZAVODIH ZA ODRASLE (DOMOVI ZA STAREJŠE OBČANE IN POSEBNI SOCIALNO VARSTVENI ZAVODI).....</b>	<b>52</b>
<b>4.4</b>	<b>DODATNI (DOPOLNILNI) SOCIALNO VARSTVENI PROGRAMI NEVLADNIH ORGANIZACIJ IN JAVNIH ZAVODOV .....</b>	<b>53</b>
<b>4.5</b>	<b>SREDSTVA ZAGOTOVLJENA ZA FINANCIRANJE NALOG PO ZAKONU O SOCIALNEM VARSTVU V LETU 2004 .....</b>	<b>57</b>
<b>4.6</b>	<b>SKLEPNE UGOTOVITVE .....</b>	<b>62</b>
<b>5.</b>	<b>SKLEP .....</b>	<b>65</b>
<b>6.</b>	<b>LITERATURA .....</b>	<b>69</b>
<b>7.</b>	<b>PRILOGE.....</b>	<b>73</b>
<b>8.</b>	<b>SEZNAM TABEL IN GRAFOV .....</b>	<b>79</b>

## UVOD

Na izbiro teme za magistrsko nalogo je vplivalo dvoje. Prvič, želela sem obdelati snov, ki jo delno že poznam, da bi tako nadgradila svoje vedenje. Drugič, razširjeno in poglobljeno znanje naj bi mi koristilo pri mojem delu. Tiha želja je bila (je), da morda tudi komu drugemu.

Zaposlena sem na Mestni občini Ljubljana, na oddelku, ki se ukvarja s socialnim varstvom. Nemalokrat me kdo, ko povem, kje delam, vpraša, zakaj v Ljubljani ni več domov za starejše občane, ali pa zakaj narašča število mladih, ki zlorabljajo prepovedane droge, in zakaj ne storimo ničesar, in zakaj v Ljubljani ne naredimo česa glede brezposelnosti ipd. Moji odgovori, da to ni v pristojnosti lokalne skupnosti, ali pa da to ne sodi v okvir socialnega varstva, seveda nikogar ne zadovoljijo. Pravzaprav tudi mene ne. Ne glede na deljene pristojnosti med državo in lokalno skupnostjo ostajajo pričakovanja ljudi po zadovoljevanju njihovih potreb in pričakovanj.

Ko sem razmišljala o tem, sem se zavedla, da se s tem pravzaprav nikoli nisem podrobneje ukvarjala. Glede na moje dotedanje poznavanje lokalne samouprave in socialnega varstva se mi je pač zdelo, da sta urejena centralistično in da težave s katerimi se srečujem(o) pri svojem delu, izhajajo iz tega.

Tako sem se odločila, da bom magistrsko nalogo izkoristila za preverjanje svoje teze, da je urejanje področja socialnega varstva centralizirano. Poleg tega se mi je ob pogovorih s kolegicami iz drugih občin vedno zdelo, da prihaja do razlik, predvsem v obliki in dostopnosti do socialno varstvenih programov, ki jih morajo lokalne skupnosti zagotavljati prebivalkam in prebivalcem.

Tako sem svojo tezo nadgradila:

*»Urejanje področja socialnega varstva v Sloveniji je centralizirano urejeno, kljub temu pa med lokalnimi skupnostmi prihaja do razlik v obsegu, obliki in raznolikosti socialno varstvenih storitev, ki so jih lokalne skupnosti dolžne izvajati po zakonu o socialnem varstvu«.*

Preverjanje teze začnjam s pregledom normativne ureditve lokalne samouprave in krajšim pregledom njene reforme.

»Po osamosvojitvi Republike Slovenije je bilo uvajanje lokalne samouprave eno izmed najpomembnejših in najzahtevnejših nalog v novi državi, saj je šlo pri tem za korenito spremembo dotedanje samoupravne-komunalne ureditve v smeri »klasične lokalne samouprave« evropskega tipa« (Haček 2005: 65).

Nadaljujem z definicijo pojmov socialno varstvo (angl. social assistance), socialna varnost (angl. social security), socialno zavarovanje (angl. social insurance) in socialna zaščita (angl. social protection). Po Anjuti Bubnov-Škoberne (2002) se ti pojmi uporabljajo »za sisteme, v katerih so posameznikom zagotovljene pravice do dajatev v denarju ali naravi« (prav tam: 31). »Sami pojmi so na prvi pogled skoraj sinonimi, zato je v praksi uporaba pojmov nedosledna in pogosto zavajajoča glede vrste in obseg pravic, ki temeljijo na določenem sistemu« (prav tam).

Sledita krajši povzetek razvoja socialne politike v Sloveniji po drugi svetovni vojni in pregled normativne ureditve področja socialnega varstva.

Nadaljujem s predstavitvijo nalog lokalnih skupnosti na področju socialnega varstva: vrstami nalog in njihovo ureditvijo. Hkrati pa že opozarjam na nekatere težave, s katerimi se srečujejo občine pri udejanjanju teh nalog.

Sledi analiza izvajanja nalog lokalnih skupnosti po zakonu o socialnem varstvu v mestnih občinah. »Sociološka teorija deli lokalne skupnosti na podeželske in mestne skupnosti, s čimer postavlja kriterije za razmejitev mesta in podeželja« (Goričar 1975: 151).

»Sociologi, demografi, urbanisti in geografi, pravniki in drugi postavljajo celo vrsto najrazličnejših kriterijev za takšno razločevanje« (prav tam: 152). »Značilni so na primer sledeči kriteriji: gostota naseljenosti določenega teritorija oziroma strjenost naselja; velikost naselja glede na število prebivalcev; razmerje zaposlenih v kmetijstvu nasproti tistim, ki so zaposleni v drugih panogah dejavnosti; razvitost centralnih funkcij, ki ne rabijo samo krajevnim potrebam; posebni pravno določeni status kraja ipd.« (prav tam: 152).

Kot bomo videli je zakon o lokalni samoupravi za določitev mestnih občin upošteval tudi zgoraj navedena merila. V Sloveniji je enajst mestnih občin. Glavni razlog, da je analiza omejena na mestne občine je v tem, da bi bila analiza vseh 210 občin kolikor jih je v Sloveniji preobširna in zaradi tega nepregledna. Mestne občine pa so glede na svojo velikost in specifične naloge, ki jih imajo, med seboj tudi laže primerljive.

Osrednji predmet analize stanja izvajanja nalog lokalnih skupnosti so socialno varstvene storitve in programi, ki jih morajo lokalne skupnosti zagotavljati po zakonu o socialnem varstvu. Zakon te storitve opredeljuje kot aktivnosti in pomoč za samopomoč posamezniku in posameznici, družini in skupinam prebivalstva pri preprečevanju njihovih socialnih stisk in težav.

Za teoretični okvir naloge in preverjanje prvega dela teze – da je urejanje področja socialnega varstva v Sloveniji centralizirano urejeno - sem uporabila sekundarne podatke: izvorne znanstvene prispevke in pregledala ter analizirala pomembne zakone s področja lokalne samouprave in socialnega varstva.

Pri iskanju literature, predvsem s področja socialnega varstva, sem imela kar nekaj težav. Ugotovila sem, da je socialno varstvo kot eden izmed sestavnih delov socialne politike, v sociološki literaturi (tako domači, kot tuji), skorajda spregledano.

Z namenom analize stanja izvajanja nalog lokalnih skupnosti po zakonu o socialnem varstvu in s tem preverjanja drugega dela teze - da med lokalnimi skupnostmi prihaja do razlik v obsegu, obliki in raznolikosti socialno varstvenih storitev, ki so jih lokalne skupnosti dolžne izvajati po zakonu o socialnem varstvu - sem izdelala anketni vprašalnik.

Pridobljeni podatki so bili obdelani kvantitativno z računalniškim programom Microsoft Excel.

Naj na koncu zapišem, da sem se lotila obdelave zelo žive materije. Ureditvi lokalne samouprave in socialnega varstva se v zadnjih letih intenzivno oblikujeta oziroma spreminjata. Kot je slikovito zapisal Stane Vljaj (2001) je zakon o lokalni samoupravi »rekorder med zakoni nove samostojne države RS glede na številne spremembe in dopolnitve« (prav tam: 205). Tudi med pisanjem naloge so se zakoni na obeh področjih spreminjali. Tako je bil npr. v prvi polovici leta 2006 spremenjen zakon o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij, na podlagi katerega je bilo vzpostavljenih 17 novih občin.

Predvsem pa me ureditev lokalne samouprave in socialnega varstva zanima kot pomemben del organiziranosti družbe in ker sem prepričana, da kot taka pomembno vplivata na življenje slehernega posameznika in posameznice.

Ob koncu uvoda bi se za pomoč rada zahvalila mentorici, prof.dr.Zinki Kolarič in pa svojim najbližjim.



# 1. LOKALNA SAMOUPRAVA

## 1.1 Lokalna skupnost

Zdravko Mlinar opredeli pojem lokalne skupnosti kot »specifično, kvalificirano obliko družbenih skupin, ki se pojavlja v lokalnih okvirjih« (Mlinar 1973: 22). Ali, lokalna skupnost je »naravna skupnost, ki nastane na posameznem ožjem ozemlju kot posledica nujnosti uresničevanja določenih skupnih interesov ljudi, pogojenih s skupnim bivanjem na tem območju« (Mlinar v Vlaj 2001: 20).

Pojem lokalne skupnosti se v sociologiji obravnava v več razsežnostih in sicer:

- a) lokalna skupnost v fizičnem prostoru,
- b) lokalna skupnost kot družbeni prostor,
- c) lokalna skupnost kot določeno število osebnosti posameznikov,
- d) lokalna skupnost kot sistem interakcij in
- e) kolektivni potencial lokalne skupnosti (glej Mlinar 1973: 42).

K a)

Fizični prostor je najbolj očitna razsežnost lokalne skupnosti (Mlinar 1973; 43). Vendar »prostor oziroma teritorij nakazuje »le« fizične komponente človekovega prebivališča in je pomemben le v povezavi z naselitvijo ljudi na njem« (Grafenauer 2000: 17).

K b)

Zdravko Mlinar pojasnjuje značaj lokalne skupnosti s pomočjo koncepcije družbenega prostora, ki ga opredeli glede na funkcionalno in statusno razčlenjenost (glej Mlinar 1973: 45). V smislu funkcionalne razčlenjenosti se lokalne skupnosti razlikujejo med seboj glede na to katera od številnih »funkcionalnih področij« (gospodarske panoge, izobraževanje, kultura, zdravstvo, socialno varstvo ipd.) dejavnosti so v njih sploh prisotna. Konkretno to pomeni, da ima majhno, relativno izolirano podeželsko naselje praviloma tudi najnižjo stopnjo notranje funkcionalne diferenciacije (glej Mlinar 1973: 46).

V smislu statusne razčlenjenosti pa se lokalne skupnosti razlikujejo glede na to kolikšne naložbe so potrebne zato, da bi usposobili posameznika za opravljanje njegove specifične vloge (glej Mlinar 1973: 46). V tem smislu je očitno velika razlika med »stroški, ki so potrebni za usposobitev nekvalificiranega delavca ali pa doktorja znanosti, ali zdravnika – specialista itd.« (Mlinar 1973: 46). Ta vidik lahko služi za pojasnjevanje spreminjanja ali stagnacije posamezne lokalne skupnosti (glej Mlinar 1973: 46).

K c)

Za razumevanje dinamike družbenega dogajanja je potrebno pogledati v kolikšni meri oziroma na kakšen način se posameznik vključuje v družbeno okolje, kakšen je njegov odnos do tega okolja: lahko, da sploh nima nobenega odnosa, niti v aktivnem niti v pasivnem smislu; če pa se vključuje v družbeno okolje, se to lahko pojavlja v treh značilnih oblikah (glej Mlinar 1973: 47). Te tri oblike so: 1. posameznik od svoje lokalne skupnosti sprejema, prevzema, dobiva, 2. posameznik razširja, prenaša, posreduje, reproducira določene dobrine drugim pripadnikom lokalne skupnosti in 3. posameznik se kreativno vključuje, ustvarja nekaj novega v lokalni skupnosti (glej Mlinar 1973: 48-49).

K d)

Zdravko Mlinar z namenom razkrivanja sistemov interakcij med prebivalci v lokalni skupnosti podaja šest idealiziranih modelov interakcij:

- model slučajnih interakcij (Vsak od posameznikov, ki tvorijo določeno aglomeracijo ima enake možnosti oziroma z enako verjetnostjo vzpostavlja interakcije s katerimkoli drugim posameznikom.),
- model prostorsko determiniranih interakcij (Osnovna ideja tega modela je v tem, da družbeno povezovanje izhaja iz prostorske bližine.),
- model bio-fizično selektivnih interakcij (Ta model izhaja iz bio-fizičnih razlik med posamezniki (npr. starost, spol, rasa, sorodstvo ipd.) in te razlike jemlje kot izhodišče za vzpostavljanje in vzdrževanje interakcij med prebivalstvom na določenem teritoriju.),
- model statusno določenih interakcij (Ta model predpostavlja, da prihaja med prebivalci do – bolj ali manj – tesnega povezovanja glede na to, kako blizu so si glede na položaj na vertikalni dimenziji družbenega razvoja.),

- model funkcionalno določenih interakcij (Posamezniki se med seboj povezujejo predvsem znotraj funkcionalnih področij dejavnosti, npr. povezovanje ljudi, ki imajo isti poklic.) (glej Mlinar 1973: 51-55).

K e)

Zdravko Mlinar opredeli Kolektivni potencial »kot razliko med vsoto vseh »outputov« (rezultatov delovanja) posameznikov, ki delujejo neodvisno eden od drugega, atomizirano in »outputom« teh istih posameznikov, ki delujejo kot integrirana skupina (sistem)« (Mlinar 1973: 55).

Na tem mestu se s pojmom lokalne skupnosti ne bomo podrobneje ukvarjali, saj nas za namen te naloge lokalna skupnost zanima predvsem kot »neposredna in dejanska podlaga lokalne samouprave« (Vlaj 2001: 21).

## 1.2 Lokalna samouprava

Kot smo videli je lokalna skupnost sociološki pojem, lokalna samouprava pa je predvsem pravni pojem. »V primerjavi z lokalno skupnostjo, ki je dejanski družbeni pojav, je lokalna samouprava normativna institucija« (Vlaj 2001: 21). »Pravno urejena razmerja v lokalni skupnosti na področju odločanja o skupnih zadevah sestavljajo lokalno samoupravo« (prav tam: 21). »Bistvo samouprave temelji na ideji, da naj bi prišel vsak posameznik in vsaka družbena skupina do besede in vpliva v stvareh, ki se nanašajo na njihove interese in koristi, da torej o zadevah odločajo tisti, katerih se tičejo« (Grafenauer 2000: 31).

»Razlog za samoupravo je deloma zgodovinski, saj se država za nekatere javne naloge prvotno sploh ni zanimala in jih je šele pozneje spoznala za javne, deloma pa spoznanje, da lahko interese in koristi najboljše spozna in skrbi za njihovo uresničitev neposredno prizadeti krog ljudi, da torej »ljudstvo« samo vodi del javnih zadev« (Grafenauer 2000: 31). »Predvsem za lokalno samoupravo pa velja, da je v Evropi sprejeto enotno stališče (to izhaja tudi iz Evropske listine lokalne samouprave), da le-ta pomeni eno izmed demokratičnih načel ureditve sodobne družbe« (prav tam).

## 1.2.1 Evropska listina lokalne samouprave

»Pravno urejanje lokalne samouprave naj bi temeljilo na načelih evropske lokalne samouprave« (Vlaj 2001: 13). Ta načela opredeljuje Evropska listina lokalne samouprave<sup>1</sup>.

V preambuli listine je zapisano, da države članice Sveta Evrope<sup>2</sup>, podpisnice listine:

- upoštevajo, da so lokalne oblasti eden od glavnih temeljev vsake demokratične ureditve;
- so prepričane, da se pravica državljanek in državljanov sodelovati pri opravljanju javnih zadev najneposredneje uresničuje na lokalni ravni;
- izjavljajo, da je za graditev Evrope po načelih demokracije in decentralizacije oblasti potreben obstoj lokalnih oblasti z demokratično postavljenimi telesi odločanja in z veliko stopnjo avtonomije glede njihovih pristojnosti, načini in sredstva za izvajanje teh pristojnosti ter potrebni viri za njihovo izpolnjevanje.

V preambuli so naštet še druga splošna načela za katera so se zavzele države podpisnice, izpostavili smo tista, ki so za obravnavano tematiko še posebej pomembna in o katerih bomo govorili v nadaljevanju.

V 2. členu Evropske listine lokalne samouprave je določeno, da se načelo lokalne samouprave priznava v domači zakonodaji in v ustavi, kjer je to mogoče. V 1. točki 3. člena pa je opredeljen pojem lokalne samouprave. In sicer:

***»Lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva.«***

Ostale določbe Evropske listine lokalne samouprave se nanašajo na področja dejavnosti lokalne samouprave, varstva meja lokalnih oblasti, pogojev za izvajanje nalog na lokalni ravni, upravnega nadzora nad dejavnostmi lokalnih oblasti, finančne vire lokalnih oblasti, pravice lokalnih oblasti do združevanja in pravnega varstva lokalne samouprave.

---

<sup>1</sup> Podpisana je bila 15. oktobra 1985 v Strasbourgu. L. 1996 je Državni zbor Republike Slovenije sprejel Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave – MELL (Uradni list RS št. 97/65, Mednarodne pogodbe št. 15).

<sup>2</sup> Svet Evrope je mednarodna organizacija s sedežem v Strasbourgu. Ima 46 držav članic.

## 1.2.2 Ustava Republike Slovenije

V skladu z 2. členom Evropske listine lokalne samouprave je pravica do lokalne samouprave v Sloveniji zagotovljena v ustavi. In sicer je lokalni samoupravi v naši ustavi namenjeno kar precej prostora.

V 9. členu ustave je zapisano, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. Peto poglavje ustave (138. do 144. člen) je v celoti posvečeno ureditvi lokalne samouprave. V 138. členu je določeno, da prebivalci in prebivalke Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. V naslednjem členu pa je kot samoupravna lokalna skupnost v Sloveniji določena občina. Določeno je njeno območje, ki obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi interesi in interesi prebivalk in prebivalcev. Občina se ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalk in prebivalcev na določenem območju. 140. člen ustave določa delovno področje samoupravnih lokalnih skupnosti in sicer v pristojnosti občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalke in prebivalce občine<sup>3</sup>. Po predhodnem soglasju občine ali širše lokalne samoupravne skupnosti lahko država z zakonom prenese na občino ali širšo lokalno samoupravno skupnost opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva. V zadevah, ki jih je na organe lokalne samoupravne skupnosti prenesla država, opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela.

Glede na to, da se bomo v nadaljevanju posvetili predvsem mestnim občinam, je pomemben 141. člen, ki določa, da mesto lahko pridobi status mestne občine po postopku in ob pogojih, ki jih določa zakon. Mestna občina opravlja kot svoje tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest.

---

<sup>3</sup> Ta člen je za namen te naloge še posebej zanimiv, saj je bila s strani nekaterih občin, kot bomo videli v nadaljevanju, na Ustavno sodišče vložena zahteva za oceno ustavnosti 28. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o socialnem varstvu, ker je bil po mnenju občin ta člen v nasprotju s 140. členom Ustave RS (glej stran 37).

V 142. členu je določeno, da se občina financira iz lastnih virov. Občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva.

V ustavi je tudi določeno, da nadzor nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti vršijo državni organi.

Poleg naštetega je delovanje lokalne samouprave določeno tudi v drugih poglavjih ustave, npr. v poglavju o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah (volilna pravica) in v poglavju o javnih financah (financiranje države in lokalnih skupnosti).

### 1.2.3 Reforma lokalne samouprave v Sloveniji

V večini evropskih držav potekajo reforme lokalne samouprave, ki se nanašajo na prerazdelitev pristojnosti (decentralizacija) in finančnih virov med državo in lokalno samoupravo (zadostnost virov in finančna avtonomija). Reforma lokalne samouprave v Sloveniji se je pričela s sprejetjem Ustave Republike Slovenije.

»Leta 1955 so bile občine v Sloveniji preoblikovane v komune (komunalni sistem)« (Žagar 2004: 10). V Sloveniji je bilo od takrat pa do leta 1994 62 občin oziroma komun. »Po tej konceptiji so nastale velike občine – v poprečju so bile nekajkrat večje po ozemlju in številu prebivalcev od poprečne evropske občine« (Vlaj, 2001: 38). »Komune v Sloveniji so imele v poprečju 32.250 prebivalcev in so v poprečju obsegale 326,7 km<sup>2</sup>« (prav tam: 38). V tem sistemu je bila občina hkrati oblastna in samoupravna skupnost, večinoma je opravljala naloge za državo. »Po raziskavah je bilo teh nalog preko 3.000; občinski organi so 85% dejavnosti opravljali za državo« (Žagar 2004: 10).

»Z ustavnimi določili o lokalni samoupravi in sprejeto zakonodajo s področja lokalne samouprave v začetku 90-ih, so bili podani normativni pogoji za preoblikovanje komunalnega sistema v sistem lokalne samouprave« (Žagar 2004: 10).

»Pri lokalni samoupravi je pomembno zlasti razmerje med lokalno samoupravo in državo« (Žagar 2004: 7). V spodnji tabeli so prikazane pomembnejše razlike med državno upravo in lokalno samoupravo.

Tabela 1.1: Značilnosti državne uprave in lokalne samouprave

DRŽAVNA UPRAVA	LOKALNA SAMOUPRAVA
Centralizacija	Decentralizacija
Prisilnost	Prostovoljnost
Hierarhična ureditev, podrejenost nižjih organov	Avtonomnost, samostojnost, demokratizacija
Uprava se postavlja od zgoraj navzdol, od državne oblasti	Samouprava se gradi od spodaj navzgor, od prebivalcev
Izvrševanje pooblastil na oblasten način – s pomočjo državne prisile	Prevladuje neoblastno urejanje in reševanje lokalnih zadev javnega pomena
Učinkovitost, racionalnost, strokovnost pri izvajanju pooblastil državne oblasti	Pripadnost, zavest o usodni povezanosti med prebivalci lokalne skupnosti

Vir: Upravna akademija: Lokalna samouprava, organizacija in funkcija (učno gradivo). Tabela je oblikovana na podlagi študijskega gradiva prof. dr. Cirila Ribičiča (1997): Lokalna samouprava. Ministrstvo za notranje zadeve.

»Vodilo reforme lokalne samouprave je bilo uvajanje bolj obvladljivega sistema upravljanja, ki je bližji ljudem in ki omogoča uspešno načrtovanje in usklajevanje različnih interesov« (Žagar 2004: 10).

Kot pravi Katarina Žagar (2004: 20) je bil »rezultat reforme« leta 1994 nastanek novih 147 občin (od tega enajst mestnih). Neposredno izvoljeni občinski svetniki in svetnice ter župani in županje so pričeli delovati 1. januarja leta 1995. Vsebine (naloge, ki so jih izvajale) tako zožene občine so postale kriterij za merjenje njihove učinkovitosti (neodvisno od zakonskih pristojnosti) in sprožile proces drobljenja občin. Leta 1998 je bilo na podlagi zakona o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij ustanovljenih 45 novih občin, leta 2002 ena in leta 2006 sedemnajst; tako je sedaj v Sloveniji 210 občin, od tega 11 mestnih (priloga 1).

»Po mnenju dr. Šmidovnika naj bi bile nove občine v primerjavi s komunami majhne občine, ki obsegajo zgolj posamezna naselja oziroma več naselij (mest in vasi), ki so povezana s skupnimi problemi lokalnega pomena in s skupnimi interesi za njihovo

reševanje« (Vlaj 2001: 40). Zdravko Mlinar pa je kritičen (v Vlaj 2001: 130) do zmanjševanja velikosti občin v Sloveniji in ugotavlja, »da je pri nas šlo za to, da bi pavšalno in brez predhodne analize odpravili prejšnji sistem z vrnitvijo v predpreteklo stanje, namesto da bi bili pozorni do najnovejših družbenih sprememb in do tistega, kar je pred nami«.

Zdravko Mlinar (2000) pravi, da je bilo »približevanje odločanja občanom zelo ozko in enostransko zasnovano, prvenstveno z zmanjševanjem velikosti občin« (prav tam: 416). »Ni pa vključevalo drugih možnosti, s katerimi bi npr. ob pospešeni informatizaciji vsakdanjega življenja zares lahko kaj več napravili za dosego tega cilja, tudi ne glede na njihovo velikost« (prav tam: 416). »Ni se upoštevalo, da se zmanjševanje enot samo zase – brez hkratnega povezovanja v širšem prostoru – dejansko sprevrže v vsebinsko osiromašenje lokalne samouprave« (prav tam: 416). »Kaj naj pomeni približanje in neposrednost odločanja, če pa se le – to vsebinsko omeji na vprašanja, ki zadevajo kanalizacijo, javno razsvetljava in podobne zadeve, ki so sicer nujne, a pritegnejo le manjši segment (starejših) občanov« (prav tam: 416).

V poročilu, ki je bilo sprejeto maja 2001 na zasedanju Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope (CLRAE)<sup>4</sup>, je med drugim ugotovljeno, da pri ustanavljanju novih občin niso bili upoštevani kriteriji iz zakona o lokalni samoupravi<sup>5</sup>. Problem predstavlja razdrobljenost lokalnih oblasti na veliko število zelo majhnih občin z manj kot 5.000 prebivalkami in prebivalci<sup>6</sup>, kjer so poklicne zahteve le redko v skladu z lokalnimi možnostmi in finančnimi viri, še zlasti kadar in dokler lokalni davki tega ne omogočajo. Posledica tega so oslABLJENE institucije lokalne uprave in njihove kadrovske, finančne in funkcionalne zmogljivosti.

---

<sup>4</sup> CLRAE je bil ustanovljen l. 1994 kot posvetovalno telo. Je najpomembnejši glasnik lokalne in regionalne demokracije v Svetu Evrope in Evropi nasploh. Kongres predstavlja lokalne in regionalne oblasti v Svetu Evrope. Med drugim opravlja tudi nadzor nad stanjem lokalne in regionalne demokracije v državah članicah in o tem izdaja poročila.

<sup>5</sup> Glej stran 16.

<sup>6</sup> Minimalni kriterij, ki ga je prvotno določil zakon o lokalni samoupravi za ustanovitev občine. V polovici občin je število prebivalcev in prebivalk pod tem minimumom.



## 1.2.4 Normativna ureditev lokalne samouprave

### 1.2.4.1 Zakon o lokalni samoupravi

»Na podlagi ustave ureja položaj lokalne samouprave več zakonov« (Vlaj 2001: 342). »Pri tem ima zakon o lokalni samoupravi poseben pomen, saj ureja sistem lokalne samouprave v Sloveniji« (prav tam: 342).

Zakon o lokalni samoupravi je okvirni zakon in določa načela za ureditev samoupravnih lokalnih skupnosti. V poglavju o splošnih določbah povzema določbe opredeljene že v ustavi, kot so npr. te, da so občine temeljne lokalne samoupravne skupnosti, da občine v okviru ustave in zakonov samostojno urejajo in opravljajo svoje zadeve in izvršujejo naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni, da se občine financirajo iz lastnih virov ipd.

Nadalje zakon opredeli pojem občank in občanov; to so osebe, ki imajo na območju samoupravne skupnosti stalno prebivališče. Občanke in občani odločajo o zadevah lokalne samouprave preko svetov, sestavljenih iz članic in članov, ki jih volijo svobodno in tajno na podlagi neposredne, enake in splošne volilne pravice. Odločajo pa tudi neposredno in sicer na zborih občank in občanov, z referendumom in preko ljudske iniciative. Občanke in občani na zboru v skladu z zakonom ali statutom občine obravnavajo posamezne zadeve, oblikujejo stališča, dajejo predloge, pobude in mnenja ali odločajo.

Zakon določa, da mora občina zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom. Za izpolnjevanje teh nalog pa morajo biti zagotovljeni naslednji pogoji:

- popolna osnovna šola,
- primarno zdravstveno varstvo (zdravstveni dom ali zdravstvena postaja),
- komunalna opremljenost (oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba z električno energijo),
- poštna storitve,
- knjižnica (splošna ali šolska),
- prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti.

V skladu z zakonom naj bi imela občina najmanj 5000 prebivalk in prebivalcev. Izjemoma ima lahko zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov manj kot 5000 prebivalk in prebivalcev, vendar ne manj kot 2000.

Glede na to, da se bomo v nadaljevanju posvetili mestnim občinam, posebno pozornost namenjamo členu, ki določa, da se na območju mesta<sup>7</sup> zaradi enotnega prostorskega in urbanističnega urejanja, zadovoljevanja komunalnih potreb in planiranja razvoja ustanovi mestna občina. Mesto lahko dobi status mestne občine, če ima najmanj 20.000 prebivalk in prebivalcev in najmanj 15.000 delovnih mest, od tega najmanj polovico v terciarnih in kvartarnih dejavnostih in je geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja. Mestno občino ustanovi Državni zbor z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalk in prebivalcev na določenem območju ter po postopku, ki ga določa poseben zakon<sup>8</sup>.

Občina lahko v skladu z zakonom poseduje, pridobiva in razpolaga z vsemi vrstami premoženja, ustanavlja in vodi javna podjetja ter v okviru sistema javnih financ določa svoj proračun. Občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge<sup>9</sup>), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. Financira jih iz lastnih virov<sup>10</sup>, sredstev države in iz zadolžitve.

Zakon zelo natančno določa naloge občine, s katerimi naj občina zadovoljuje potrebe svojih prebivalk in prebivalcev in segajo vse od: upravljanja občinskega premoženja, omogočanja pogojev za gospodarski razvoj občine in v skladu z zakonom opravljanja nalog s področja gostinstva, turizma in kmetijstva, skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravljanja drugih dejavnosti varstva okolja, vse do pospeševanja razvoja športa in rekreacije, pospeševanja kulturno umetniške ustvarjalnosti, omogočanja dostopnosti do kulturnih programov,

---

<sup>7</sup> V skladu z zakonom o lokalni samoupravi je mesto večje urbano naselje, ki se po velikosti, ekonomski strukturi, prebivalstveni gostoti, naseljenosti in zgodovinskem razvoju razlikuje od drugih naselij. Mesto ima več kot 3.000 prebivalk in prebivalcev. Naselje dobi status mesta z odločitvijo vlade.

<sup>8</sup> Zakon o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij.

<sup>9</sup> Občina lahko opravlja tudi prenesene naloge. To so tiste, ki jih država s soglasjem občine prenese v izvajanje občini. Občina te naloge opravlja za državo. »Za izvajanje teh nalog mora država zagotoviti finančna sredstva, velja pa tudi strožji režim nadzora« (Žagar 2004: 23).

<sup>10</sup> Lastni viri občine so davki in druge dajatve ter dohodki od njenega premoženja.

zagotavljanja splošno izobraževalne knjižnične dejavnost ter v skladu z zakonom skrbi za kulturno dediščino na svojem območju ipd.

Za področje socialnega varstva zakon nalaga občinam, da na svojem območju **pospešujejo službe socialnega skrbstva za socialno ogrožene, invalide in ostarele**. Kot vidimo je določba zakona, ki neposredno zadeva področje socialnega varstva ohlapna in zožena na nekatere specifične skupine prebivalstva.

Mestna občina poleg naštetih nalog opravlja še z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest.

Občina ima svoje organe, ki so: občinski svet<sup>11</sup>, župan oziroma županja<sup>12</sup> in nadzorni odbor<sup>13</sup>.

Občinska uprava<sup>14</sup> opravlja upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge ter naloge v zvezi z zagotavljanjem javnih služb iz občinskih pristojnosti. Prav tako opravlja nadzor nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi občina ureja zadeve iz svoje pristojnosti.

Z občinskim predpisom se lahko določi, da se za opravljanje posameznih upravnih nalog iz izvirne pristojnosti občine podeli javno pooblastilo javnemu podjetju, javnemu zavodu, javni agenciji, javnemu skladu, drugi pravni osebi ali posamezniku oziroma posameznici, če se s tem omogoči učinkovitejše in smotrnejše opravljanje nalog, zlasti če se te naloge v celoti ali pretežno financirajo s plačili uporabnikov in uporabnic.

Občina zagotavlja izvajanje javnih služb, ki jih sama določi in javnih služb, za katere je tako določeno z zakonom (lokalne javne službe). Opravljanje teh nalog, občina lahko zagotavlja bodisi neposredno v okviru občinske uprave, bodisi z ustanavljanjem javnih zavodov in podjetij, bodisi z dajanjem koncesij ali pa z vlaganjem lastnega kapitala v

---

<sup>11</sup> Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Šteje od 7 do 45 članic in članov.

<sup>12</sup> Župan oziroma županja predstavlja in zastopa občino.

<sup>13</sup> Nadzorni odbor je najvišji organ nadzora javne porabe v občini.

<sup>14</sup> Občinsko upravo ustanovi občinski svet na predlog župana oz. županje s splošnim aktom, s katerim določi njene naloge in notranjo organizacijo.

dejavnost oseb zasebnega prava. Način in pogoje opravljanja lokalnih javnih služb predpiše občina, razen če zakon ne določa drugače.

Zakonitost dela občin nadzorujejo državni organi<sup>15</sup>. V primeru prenesenih nalog<sup>16</sup>, pa državni organi opravljajo nadzor tudi nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela.

Zakon določa tudi varstvo lokalne samouprave in pravic posameznikov in posameznic ter organizacij. Občina lahko vloži zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov države pri Ustavnem sodišču, s katerim se posega v ustavni položaj in pravice lokalne samoupravne skupnosti. Kot bomo videli v nadaljevanju, se občine tega instituta poslužujejo<sup>17</sup>. Državni Zbor mora pred sprejemom zakonov in drugih predpisov, ki po ustavi zadevajo koristi samoupravnih lokalnih skupnosti, pridobiti njihovo mnenje. Enako mora vlada pred sprejetjem predlogov zakonov oziroma preden jih predloži državnemu zboru v sprejem in pred sprejetjem drugih predpisov iz svoje pristojnosti, ki zadevajo pristojnosti, delovanje in financiranje občin, zagotoviti ustrezno sodelovanje združenj občin<sup>18</sup>.

Po mnenju Staneta Vlaja (2001) je zakon o lokalni samoupravi »zelo obširen in v primerjavi s tujimi podobnimi zakoni prepodrobno in celo kazuistično ureja organizacijo in delovanje občin« (prav tam: 309). »Pogoste spremembe in dopolnitve zakona so bile predvsem rezultat političnih pritiskov in še zlasti prevelikega vpliva županskega lobija v državnem zboru« (prav tam: 308).

---

<sup>15</sup> Vlada in ministrstva.

<sup>16</sup> Glej stran 16.

<sup>17</sup> Glej stran 37.

<sup>18</sup> Skupnost občin Slovenije in Združenje občin Slovenije.

## **2. SOCIALNO VARSTVO**

### **2.1 Opredelitev osnovnih pojmov s področja socialne zaščite**

Anjuta Bubnov Škoberne (2002) ugotavlja, da »niti v mednarodnih aktih niti v slovenski zakonski ureditvi« (prav tam: 31) ne obstaja izrecna definicija pojmov socialno varstvo (angl. social assistance), socialna varnost (angl. social security), socialno zavarovanje (angl. social insurance) in socialna zaščita (angl. social protection). »Vsebino posameznega pojma oziroma sistema, ki ga pojem označuje, lahko povzamemo iz univerzalnih in regionalnih mednarodnih pravnih aktov« (prav tam: 31).

#### **2.1.1 Socialna zaščita**

Pojem socialna zaščita se je začel uporabljati v zadnjih desetletjih. »Uporablja se praviloma kot najširši pojem oziroma sistem, ki obsega sisteme socialne varnosti vključno s sistemi socialnih zavarovanj, socialnih pomoči in tudi drugih socialnih ugodnosti, kot so na primer stanovanjske ugodnosti, subvencije predšolskega varstva, subvencije prehrane za otroke in mladino, davčne olajšave in podobno« (Bubnov-Škoberne 2002: 33).

#### **2.1.2 Socialna varnost**

Anjuta Bubnov-Škoberne (2002) povzema definicijo pojma socialna varnost po mednarodni pravni ureditvi in sicer »sistemi socialne varnosti in pravice v teh sistemih, obsegajo pravice zaposlenih oseb in drugih oseb, ki opravljajo pridobitno dejavnost do nadomestila plače ali dohodka in do pokojnine v primeru začasne ali trajne nezmožnosti za delo ali zaradi povečanja stroškov v primeru zdravljenja in v primeru preživljanja otrok« (prav tam: 32). »S pravicami v sistemu socialne varnosti se zagotavlja varnost in kontinuiteta dohodka delavcem in drugim aktivnim osebam in njihovim družinskim članom v času, ko ne morejo delati ali imajo povečane stroške« (prav tam: 32).

»V evropskih državah se pravice do denarnih dajatev in do zdravstvenega varstva iz sistemov socialne varnosti praviloma zagotavljajo v sistemih obveznih socialnih zavarovanj (pokojninskih, invalidskih, zdravstvenih, za brezposelnost) za zaposlene in druge aktivne osebe in njihove družinske člane« (prav tam: 32).

### 2.1.3 Socialna zavarovanja

»Značilnosti sistemov socialnih zavarovanj so določene v Priporočilu Mednarodne organizacije dela št. 67 o varnosti dohodka iz leta 1944« (Bubnov-Škoberne 2002: 32). »Po priporočilu naj bodo obvezna socialna zavarovanja organizirana za socialne primere bolezni, materinstva, invalidnosti, starosti, smrti osebe, ki je preživljala družino, brezposelnost, izredne izdatke, poškodbe pri delu« (prav tam: 32). »Po pravilih, ki jih določa navedeno priporočilo, so bili oblikovani sistemi socialnih zavarovanj v evropskih državah« (prav tam: 32).

### 2.1.4 Socialno varstvo

»V mednarodnih pravnih aktih in tudi v mednarodni praksi je bolj kot pojem socialno varstvo uporabljen pojem socialne pomoči (angl. social assistance) ali pa tudi socialno skrbstvo« (glej Bubnov-Škoberne 2002: 32). »Socialne pomoči so dajatve v denarju ali naravi in so namenjene tistim posameznikom in družinam, za katere se v posebnem postopku ugotovi, da pomoč potrebujejo zaradi denarne ali osebne stiske« (prav tam: 32).

Pri nas je pojem oziroma »področje« socialnega varstva opredeljeno v Zakonu o socialnem varstvu. Pravice iz socialnega varstva po tem zakonu obsegajo **storitve in ukrepe**, namenjene preprečevanju in odpravljanju socialnih stisk in težav posameznikov in posameznic, družin in skupin prebivalstva ter **denarno socialno pomoč**, namenjeno tistim posameznikom in posameznicam, ki si sami ne morejo zagotoviti materialne varnosti, zaradi okoliščin na katere ne morejo vplivati.

## 2.2 Razvoj socialne politike v Sloveniji

V nadaljevanju si bomo na kratko pogledali razvoj socialne politike v Sloveniji po 2. svetovni vojni.

»Vsa družbena politika je bila prvi dve leti po vojni v bistvu socialna politika, saj je državno politični vrh z njo zagotavljal existenco ljudem: organiziral in kontroliral je distribucijo hrane, prerazdelitev stanovanj, razdeljevanje zemlje revnim kmetom, kmetom brez zemlje oziroma kolonistom, rehabilitacijo za vojne invalide in socialno varnost za druge žrtve vojne, predvsem otroke« (Lakičević v Kolarič 1991: 580). »Spremembe do katerih je prišlo v družbi zaradi industrializacije v povojnem obdobju so povzročile zelo naglo razpadanje vzorcev agrarnega življenja, ki pa jih ni spremljala ne stanovanjska gradnja niti razvoj javnih oziroma socialnih služb v urbanih okoljih, ki bi bile sposobne zagotoviti minimum fizične in psihične stabilnosti posameznikov« (Kolarič 1991: 580). »Ta razkorak je prisilil državo, da je prevzela nase velike »socialne obveznosti«, oziroma, da je pričela z izgrajevanjem sistema blaginje« (prav tam). »Tako se je skozi politokratski tip politike vzpostavil poddržavljen, centraliziran oziroma nizko strukturiran in formalno organiziran sistem blaginje« (prav tam). Vse nove institucije so bile dejansko centralizirani državni zavodi, ki so se finančno napajali direktno iz proračuna. »Na drugi strani je bila potisnjena v »ilegalo« praktično vsa neformalna produkcija storitev – od tiste v okviru humanitarnih organizacij in dobredelnih društev – do tiste, ki je potekla v družini« (prav tam).

»Ker je produktivnost v nastajajočem industrijskem sektorju rasla počasneje kot so naraščali stroški za realizacijo sprejetih socialnih obveznosti, je postal razkorak med formalno – pravno zagotovljenimi socialnimi pravicami oziroma programi ter materialnimi možnostmi za realizacijo teh pravic oziroma za implementacijo programov, zmeraj večji in vidnejši« (prav tam: 581). »Seveda pa nobena oblast ne more (iz legitimizacijskih razlogov) nekoč sprejetih »socialnih obveznosti« enostavno odvreči« (prav tam). »Edino kar lahko stori, je to, da prenese odgovornost za njihovo realizacijo na »druge akterje« (prav tam). »Iz te možnosti se je porodil v Jugoslaviji v 50-ih letih akt »finančne decentralizacije« socialnega sektorja« (prav tam). »Skozi ta akt so institucije, ki so skrbele za šolstvo in zdravstvo, za pokojninsko in invalidsko zavarovanje itn. dobile pravni status

finančno samostojnih zavodov« (prav tam). »To pomeni, da niso bile več neposredno financirane iz državnega proračuna, temveč iz na novo formiranih družbenih skladov« (prav tam). »Proces decentralizacije, skozi katerega je državopolitični vrh uvajal »projekt samoupravne družbe«, mu je omogočil, da je v 60-ih letih prenesel odgovornost za realizacijo priznanih socialnih pravic, transformiranih v vrsto programov, na republiške (pokrajinske) administracije ter na podjetja« (prav tam). »V 70-ih letih se je pod geslom izgrajevanja samoupravne socialistične družbe proces decentralizacije v Jugoslaviji nadaljeval« (prav tam: 582). »Odgovornost za uresničevanje priznanih socialnih pravic je bila prenesena z republiških in pokrajinskih na občinske oziroma na lokalne ravni« (prav tam). »Ustava iz leta 1974 predpiše novo organizacijsko obliko, v okviru katere naj bi producenti socialnih storitev ter uporabniki le-teh neposredno, brez posredovanja države soočali svoje interese« (prav tam). Ta nova oblika so bile samoupravne interesne skupnosti. »Bile so organizacijski okvir, v katerega je država vključila poleg producentov storitev tudi uporabnike, in si tako zagotovila možnost kontrole nad obojimi« (prav tam). »To kontrolo je izvajala na različne načine, predvsem pa tako, da je natančno zakonsko določila delovno področje vsake posamezne samoupravne skupnosti ter pravice in dolžnosti njihovih članov; s tem je vnaprej izničila vsakršno možnost za neposredna dogovarjanja oziroma pogajanja med uporabniki in izvajalci« (Bučar v Kolarič 1991: 582).

Skozi opisan razvoj socialne politike se je kot pravi Kolarič (1991) »izoblikoval notranje razvejan, entropičen oziroma prostorsko zelo razpršen formalni del sistema blaginje (prav tam: 583). »Njegova ekspanzija je potekala na račun neformalnega dela sistema blaginje, ki mu socialna politika ni posvečala nobene pozornosti« (prav tam). »Celo polformalnih prostovoljnih organizacij in društev se je dotaknila le toliko (s finančno podporo), da si je zagotovila kontrolo nad njimi« (prav tam).

»Koncept sistema blaginje (welfare system) je odprt koncept, ki ne zajema le organizacij, programov, ukrepov, s katerimi država zagotavlja socialno varnost in blaginjo državljanom, temveč tudi tiste organizacije, programe in ukrepe, ki se oblikujejo in funkcionirajo v skladu z logiko trga, pa tudi tiste, ki se oblikujejo v sferi civilne družbe in v sferi skupnosti« (Kolarič 2003: 45). »Zajema tako producente kot tudi uporabnike storitev, njihove norme in vrednote, pa tudi odnose med njimi, ki nastopajo pri upravljanju, financiranju, proizvodnji in distribuciji dobrin in storitev, s katerimi si posamezniki



zagotavljajo socialno varnost in blaginjo« (Svetlik in drugi v Kolarič 2003: 45). »Različni tipi sistemov blaginje temeljijo na različnih hierarhijah sfer (trga, države, civilne družbe in skupnosti), ki so se v teku zgodovinskega razvoja izoblikovale v posameznih družbah« (Kolarič 2003: 45). »Mesto, ki ga posamezna sfera zaseda v hierarhiji, predstavlja pomen/odgovornost/teža te sfere za zagotovitev socialne varnosti in blaginje posameznikov« (prav tam). »V realnosti sodobnih razvitih družb lahko prepoznamo najmanj pet različnih hierarhij sfer, ki so se izoblikovale predvsem v odvisnosti od tega, kateri družbeni razred je v določeni družbi skozi daljše časovno obdobje nadziral vzvode oblasti in kakšen je bil odnos med cerkvijo (cerkvami) in državo v tej družbi« (prav tam). »To so liberalni sistem blaginje, konservativno-korporativistični, socialno-demokratski, katoliški in državno-socialistični sistem blaginje« (prav tam)<sup>19</sup>.

S sprejetjem Zakona o socialnem varstvu leta 1992 se je pričela transformacija dotedanjšega sistema blaginje, ki ga Zinka Kolarič (1991) opiše kot »notranje razvejan entropičen oziroma prostorsko zelo razpršen formalni del sistema blaginje« (prav tam: 583) v pluralni sistem blaginje z javnim, neformalnim (prostovoljnim) in komercialnim sektorjem.

Zakon o socialnem varstvu iz leta 1992 vsebuje »številne nove kategorije oziroma termine, ki jih prejšnja zakonodaja ni poznala« (Kolarič 1993: 279). »Te kategorije so: javna služba, nacionalni program, javni socialni zavod, koncesija in licenca« (prav tam).

---

<sup>19</sup> Liberalni sistem blaginje temelji na predpostavki, da lahko vsak posameznik kupi na trgu tisto kar potrebuje za svojo socialno varnost. Sferi trga sledi civilna družba, tej pa država. V konzervativno kapitalističnem sistemu blaginje je na prvem mestu trg. Sledi mu država, ki deluje v dveh smereh: preko obveznih sistemov socialnih zavarovanj in preko financiranja privatnih neprofitnih organizacij, ki so del tretje sfere tega sistema – civilne družbe. V socialno demokratskem sistemu blaginje je na prvem mestu država z močnim javnim sektorjem, ki zagotavlja praktično vse storitve. Sledita trg in civilna družba. Katoliški sistemu blaginje temelji na principu subsidarnosti, kar pomeni, da se višja instanca vključi v reševanje določenega problema takrat, ko na nižji to več ni mogoče: civilna družba, trg, država. V državno socialističnem modelu blaginje pa je na prvem mestu država, sledita pa mu trg in civilna družba, ki sta zelo šibka in zagotavljata manjši delež storitev (povzeto po predavanju dr. Kolarič, študijsko leto 2000/2001).

## 2.3 Normativna ureditev področja socialnega varstva

### 2.3.1 Zakon o socialnem varstvu

Leta 1992 je bil sprejet zakon o socialnem varstvu, ki je spremenil dotedanjo delitev pristojnosti med republiko in lokalnimi skupnostmi. Večina pristojnosti je bila prenesena na raven republike. S tem so lokalne skupnosti izgubile možnost neposrednega vpliva na večino socialno varstvenih storitev. Tudi ustanoviteljstvo in usmerjanje dejavnosti vseh javnih zavodov (centri za socialno delo, domovi za starejše občane, varstveno delovni centri ipd.) je bilo preneseno na republiko.

Zakon je od svojega nastanka doživel kar nekaj sprememb in dopolnitev. Zadnje večje spremembe in dopolnitve tega zakona so bil sprejete februarja 2004, ki so prinesle določene spremembe prav na področju nalog lokalnih skupnosti

V nadaljevanju bomo izpostavili tiste dele zakona, ki se nanašajo na pristojnosti lokalnih skupnosti.

Zakon v svojem 1. členu določa, da socialno varstvena dejavnost obsega preprečevanje in reševanje socialne problematike posameznikov in posameznic, družin in skupin prebivalstva. Pravice iz socialnega varstva po tem zakonu obsegajo storitve in ukrepe, namenjene preprečevanju in odpravljanju socialnih stisk in težav posameznikov in posameznic, družin in skupin prebivalstva ter denarno socialno pomoč, namenjeno tistim posameznikom in posameznicam, ki si sami ne morejo zagotoviti materialne varnosti, zaradi okoliščin na katere ne morejo vplivati. Pravice do **storitev** in **denarne socialne pomoči** se uveljavljajo po načelih enake dostopnosti in proste izbire oblik za vse upravičence in upravičenke pod pogoji, ki jih določa zakon.

Strategija razvoja socialnega varstva, hkrati z določitvijo mreže javne službe, ki jo zagotavlja država, je opredeljena v socialno varstvenem programu, ki ga sprejema Državni zbor<sup>20</sup>.

Socialno varstvene storitve namenjene preprečevanju socialnih stisk in težav obsegajo aktivnosti in pomoč za samopomoč posamezniku in posameznici, družini in skupinam prebivalstva. Te storitve so:

- prva socialna pomoč,
- osebna pomoč,
- pomoč družini<sup>21</sup>,
- institucionalno varstvo,
- vodenje in varstvo ter zaposlitev pod posebnimi pogoji,
- pomoč delavcem v podjetjih, zavodih ter pri drugih delodajalcih.

Vse storitve, razen zadnje, se izvajajo po normativih in standardih<sup>22</sup>, ki jih predpiše minister oziroma ministrica pristojna za socialno varstvo. Storitve, ki jih zakon določa kot javno službo (javna služba poleg socialne preventive obsega vse zgoraj naštetih storitve, razen zadnje), opravljajo v okviru mreže javne službe pod enakimi pogoji javni socialno varstveni zavodi ter druge pravne in fizične osebe, ki pridobijo koncesijo na javnem razpisu.

Upravičenci, upravičenke in drugi zavezanci, zavezanke<sup>23</sup> so dolžni plačati vse storitve opredeljene z zakonom, razen storitev socialne preventive, prve socialne pomoči in institucionalnega varstva v socialno varstvenih zavodih za usposabljanje, ki so za vse upravičence, upravičenke brezplačne. Vlada Republike Slovenije predpiše merila<sup>24</sup>, po katerih se za upravičence, upravičenke in druge zavezance, zavezanke delno ali v celoti določajo oprostitve pri plačilu storitev. O oprostitvi odloči center za socialno delo. Po

---

<sup>20</sup> Resolucija o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2006 – 2010.

<sup>21</sup> Pomoč družini za dom in pomoč družini na domu.

<sup>22</sup> Pravilnik o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev.

<sup>23</sup> Družinski člani in članice, ki jih kot zavezanca, zavezanko določa zakon in fizične osebe, ki niso družinski člani, članice, če jih z upravičencem, upravičenko do storitve veže preživninska obveznost po predpisih o zakonski zvezi in družinskih razmerjih in druge pravne ali fizične osebe, ki jih k plačilu stroškov oskrbe ali institucionalnega varstva za upravičenca, upravičenko zavezuje izvršljiv pravni naslov ali pravni posel.

<sup>24</sup> Uredba o merilih za določanje oprostitev pri plačilih socialno varstvenih storitev.

zakonu lahko občina določi dodatne oprostitve pri plačilu stroškov za pomoč družini na domu in pri plačilu storitev v zavodih za odrasle.

Metodologijo za oblikovanje cen storitev<sup>25</sup> predpiše minister oziroma ministrica pristojna za socialno varstvo. V skladu z metodologijo določi ceno storitve organ upravljanja pravne osebe oziroma sama fizična oseba. K cenam storitve daje soglasje ministrstvo, pristojno za socialno varstvo, razen k cenam storitve pomoč družini na domu, h katerim daje soglasje pristojen občinski organ.

Zakon določa, da občine zagotavljajo mrežo javne službe za pomoč družini na domu, vse druge storitve, razen pomoči delavcem v podjetjih, zavodih ter pri drugih delodajalcih pa zagotavlja država<sup>26</sup>.

Zadnja revizija zakona je uvedla novo storitev in sicer pravico do izbire družinskega pomočnika<sup>27</sup>.

Zakon določa, da se socialna varstvena dejavnost financira iz proračuna republike in občin.

Iz proračuna občin se financirajo:

- pravice družinskega pomočnika,
- pomoč družini na domu, najmanj v višini 50% subvencije k ceni storitve in v višini, za katero je upravičenec, upravičenka oziroma drug zavezanec, zavezanka delno ali v celoti oproščen plačila,
- stroški storitev v zavodih za odrasle<sup>28</sup>, kadar je upravičenec, upravičenka oziroma drug zavezanec, zavezanka delno ali v celoti oproščen plačila,
- razvojni in dopolnilni programi, pomembni za občino in sodelovanje z nevladnimi organizacijami.

---

<sup>25</sup> Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen socialno varstvenih storitev.

<sup>26</sup> Za opravljanje socialno varstvenih storitev država ustanovi javne socialno varstvene zavode (center za socialno delo, dom za starejše, posebni socialno varstveni zavod, varstveni delovni center, dom za otroke, socialno varstveni zavod za usposabljanje) ali pa podeli koncesijo.

<sup>27</sup> Pravico do izbire družinskega pomočnika ima polnoletna oseba s težko motnjo v duševnem razvoju ali polnoletna težko gibalno ovirana oseba, ki potrebuje pomoč pri opravljanju vseh osnovnih življenjskih potreb.

<sup>28</sup> Domovi za starejše in posebni socialni varstveni zavodi.

### 2.3.2 Pravilnik o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev

Pravilnik poleg standardov<sup>29</sup> in normativov<sup>30</sup> posameznih storitev določa tudi postopek za uveljavljanje storitev in sicer se postopek začne na zahtevo upravičenca, upravičenke ali njegovega/njenega zakonitega zastopnika, zastopnice. Pod pogoji, ki jih določa zakon o socialnem varstvu, lahko center za socialno delo začne postopek za uveljavitev storitve tudi po uradni dolžnosti.

### 2.3.3 Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen socialno varstvenih storitev

V pravilniku je opredeljena metodologija, ki določa splošne elemente, kot so stroški dela, stroški materiala in storitev, amortizacije, investicijskega vzdrževanja in stroški financiranja za oblikovanje cen posameznih storitev. Določa tudi posebnosti pri oblikovanju cen posameznih socialno varstvenih storitev. Po tem pravilniku oblikujejo cene vsi izvajalci socialno varstvenih storitev ne glede na to, ali se storitev izvaja v okviru mreže javne službe ali izven nje.

Soglasje k ceni, na podlagi vloge izvajalca storitve, izda pristojen organ pred začetkom izvajanja storitve, v nadaljevanj pa se cene enkrat na leto uskladijo z letnim indeksom cen življenjskih potrebščin.

### 2.3.4 Uredba o merilih za določanje oprostitev pri plačilih socialno varstvenih storitev

Uredba predpisuje merila za določanje oprostitev pri plačilu socialno varstvenih storitev ter način njihovega uveljavljanja.

---

<sup>29</sup> Standard posamezne storitve se določi z naslednjimi elementi: opis storitve, upravičenca in upravičenke ali strokovno področje na katerem se uporablja, postopek izvajanja, trajanje, metode dela, izvajalce, izobraževanje in supervizija, dokumentacija

<sup>30</sup> Normativ storitve določa časovne okvire, število storitev na izvajalca ter načela smotrne organiziranosti izvajalcev.

Oprostitev po tej uredbi je možno uveljavljati tudi za storitve pri izvajalcu izven mreže javne službe, ki izvaja program stanovanjske skupine ali bivalne skupnosti kot dopolnilni program socialnega varstva ali storitev institucionalnega varstva na podlagi dovoljenja za delo. Izvajalec programa mora skleniti pogodbo z uporabnikom, uporabnico in občino, kjer ima upravičenec, upravičenka stalno prebivališče, s katero se je občina zavezala za plačilo oziroma (do)plačilo. Prav ta določba uredbe nemalokrat predstavlja problem za vse udeležene: za upravičenke, upravičence, izvajalce omenjenih programov in seveda občine, kot plačnice storitve. Gre namreč za to, da določba občin k temu ne zavezuje, ampak jih zgolj napotuje, da določbo lahko uporabljajo tudi za te programe. To pa pomeni, da se občine same odločajo ali bodo to storile ali ne, kar upravičenke in upravičence in nenazadnje tudi izvajalce postavlja v neenak položaj. O tem bomo več govorili o nadaljevanju.

Pravico do oprostitve lahko uveljavljajo upravičenci, upravičenke in zavezanci, zavezanke, če po merilih te uredbe ne morejo plačati celotne vrednosti opravljene storitve. V primeru oprostitve plača razliko do vrednosti Republika Slovenija ali občina. O oprostitvah pri plačilu storitev odloča v okviru javnih pooblastil center za socialno delo. V primerih, ko ne gre za storitve iz okvira javne službe, pa o oprostitvah odloča pristojni organ financerja.

Upravičenci, upravičenke oziroma zavezanci, zavezanke vložijo zahtevo za oprostitev plačila storitve na obrazcu, ki ga predpiše minister, pristojen za socialno varstvo. O višini prispevkov in oprostitvev po uredbi odloča center za socialno delo. Center za socialno delo lahko na zahtevo upravičenca, upravičenke oziroma zavezanca, zavezanke za določeno obdobje določi oprostitev v višjem znesku kot bi mu/ji šla po merilih uredbe, če za to pridobi predhodno soglasje plačnika storitve.

### 2.3.5 Nacionalni program socialnega varstva

Z nacionalnim programom država določi katere in koliko storitev bo nudila državljanom in državljanom pod enakimi pogoji.

Marca 2006 je Državni zbor sprejel nacionalni program socialnega varstva za obdobje od leta 2006 do leta 2010. S tem dokumentom želi država uvesti določene spremembe v urejanju področja socialnega varstva:

- Uvajanje novega modela organiziranosti in pristojnosti načrtovalcev in izvajalcev politike socialnega varstva, ki bo prispeval k učinkovitejšemu izvajanju socialnega varstva, npr. centri za socialno delo bi postali skupni servis države in občine.
- Graditev partnerstva med državo, lokalnimi skupnostmi in civilno družbo in s tem postopen prenos izvajalske funkcije na področju socialno varstvenih zavodov z države na druge subjekte s pogojem, da nov subjekt prispeva k nadaljnjemu razvoju, večji kakovosti in širitvi mreže. Premoženje naj bi ohranili v lasti države, pilotno pa naj bi reorganizirali nekaj domov za starejše in varstveno delovnih centrov.
- Decentralizacija in deregulacija sistemov. Eden od načrtovanih ukrepov za doseg tega cilja je tudi zakonsko zavezati občine, da v večji meri sooblikujejo in odgovarjajo za socialni položaj prebivalstva na svojem območju ter jih vzpodbujati, da poleg storitev in programov, ki jih zagotavlja zakon o socialnem varstvu, razvijajo še druge socialne programe.

V nadaljevanju so v nacionalnem programu natančno opredeljena merila za določitev mreže javne službe<sup>31</sup>: količinski kriteriji (normiran obseg, učinek in število izvajalcev, izvajalk), organizacijski kriteriji in kakovostni kriteriji. Opredeljena so tudi merila za oblikovanje mreže služb z javnimi pooblastili<sup>32</sup>, izhodišča za oblikovanje mrež socialno varstvenih dejavnosti, ki jih bo vzpodbujala in sofinancirala država preko skupnega programa (npr. mreža materinskih domov in zavetišč za ženske), izhodišča za nadaljnji razvoj pluralnosti socialnega varstva ipd.

#### 2.3.5.1 Nosilci in izvajalci politike socialnega varstva

V Nacionalnem programu socialnega varstva so opredeljeni tudi nosilci in izvajalci politike socialnega varstva. V nadaljevanju jih navajamo skupaj z opisom njihovih nalog kot jih določa nacionalni program.

---

<sup>31</sup> Glej stran 25.

<sup>32</sup> Javna pooblastila so naloge in programi, ki jih posamezni zakoni nalagajo organom socialnega varstva.

#### Državni zbor:

- sprejema nacionalni program in spremembe veljavne zakonodaje,
- skrbi, da se v drugih področnih zakonih določijo ukrepi za preprečevanje nastajanja socialno varstvene problematike,
- spremlja uresničevanje dogovorjenih ciljev iz tega programa, določa letne prednostne naloge ob sprejemanju državnega proračuna in drugih ukrepov ekonomske in socialne politike.

#### Vlada Republike Slovenije:

- sprejema akte v skladu z Nacionalnim programom socialnega varstva,
- skrbi za izvajanje programa in sprejema ukrepe, potrebne za uresničitev ciljev,
- pripravlja in predlaga potrebne spremembe zakonodaje,
- usklajuje dejavnosti za vzpostavitev mreže javnih služb in skrbi za njihovo organiziranost, ustanavlja javne socialno varstvene zavode in opravlja naloge ustanovitelja,
- zagotavlja financiranje dejavnosti in socialno varstvenih dajatev iz proračuna Republike Slovenije,
- spodbuja razvoj nevladnega sektorja in sofinancira naloge skupnega programa,
- predpiše merila za oprostitev plačil storitev,
- skrbi za usklajevanje ukrepov, ki sodijo v pristojnost različnih ministrstev,
- poroča Državnemu zboru o uresničevanju programa.

#### Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve:

- vodi strokovne priprave in usklajuje predloge zakonskih sprememb,
- predpiše normative in standarde storitev po zakonu,
- izdaja izvršilne predpise v skladu z zakonom,
- ugotavlja izpolnjevanje pogojev za izvajanje javne službe,
- razpisuje javne natečaje za podelitev koncesij in sklepa pogodbe o koncesijah za storitve iz pristojnosti države,
- spremlja uresničevanje programa, odgovarja za stanje in za delo javnih izvajalcev,
- organizira in opravlja upravni in strokovni nadzor,



- razpisuje javne razpise za financiranje oziroma sofinanciranje javnih programov in programov, ki dopolnjujejo mrežo javne službe in sklepa ustrezne pogodbe z izvajalci.

#### Lokalne skupnosti:

- zagotavljajo izvajanje storitev iz okvira javne službe, za katero so pristojne po zakonu,
- razpisujejo javne natečaje za podelitev koncesij in sklepajo pogodbe o koncesijah za storitve iz svoje pristojnosti,
- zagotavljajo sredstva za plačila oskrbnih stroškov v socialno varstvenih zavodih za starejše in osebe s posebnimi potrebami, ki so deloma ali v celoti oproščene plačil po Uredbi o merilih za določanje oprostitev pri plačilih socialno varstvenih storitev,
- zagotavljajo sredstva za (do)plačilo pomoči na domu in pravice do izbire družinskega pomočnika, pomočnice,
- pospešujejo in organizirajo dejavnosti in programe socialnega varstva po zakonu o lokalni samoupravi.

#### Strokovni svet socialnega varstva:

- spremlja politiko in razvoj dejavnosti,
- daje pobude in mnenja ministru,
- daje soglasje k izvedbenim aktom (akcijskim načrtom na ravni države) nacionalnega programa,
- spremlja potrebe na področju socialnega varstva in predlaga ukrepe,
- predlaga in spremlja programe znanstveno - raziskovalnih nalog.

#### Socialna zbornica:

- skrbi za povezanost, razvoj in strokovni dvig socialno varstvene dejavnosti,
- izvaja javna pooblastila in druge naloge, določene z zakonom,
- skrbi za uresničevanje kodeksa etičnih načel izvajalcev nalog,
- verificira socialno varstvene programe.

#### Inštitut za socialno varstvo:

- opravlja informacijske, analitične, strokovno - dokumentacijske in programske naloge,

- usklajuje in pospešuje temeljno, aplikativno in razvojno raziskovalno delo na področju socialnega varstva,
- spremlja razvoj dejavnosti in učinke sprejetih ukrepov ter pripravlja strokovne ocene in podlage za delovanje države na področju socialnega varstva.

Visokošolski in raziskovalni zavodi:

- skrbijo za temeljno izobraževanje kadrov, ki izvajajo strokovne naloge in storitve,
- skrbijo za razvoj stroke in promocijo strokovnih in raziskovalnih dosežkov.

Izvajalci socialno varstvenih storitev:

- opravljajo storitve, za katere so ustanovljeni,
- skrbijo za kakovost storitev in napredek dejavnosti,
- pripravljajo lastne akcijske načrte za uresničevanje Nacionalnega programa socialnega varstva,
- centri za socialno delo kot stičišče različnih izvajalcev in usmerjevalci uporabnikov in uporabnic v različne programe pomoči.

Skupnosti izvajalcev socialno varstvenih storitev:

- izvajajo javna pooblastila in druge naloge, določene z zakonom.

Civilna in prostovoljska združenja ter uporabniške organizacije:

- sodelujejo pri načrtovanju in izvajanju ukrepov ter organizirajo razne dejavnosti v skupnosti,
- spremljajo uresničevanje programa in opozarjajo na učinke ter predlagajo dopolnitve ali spremembe,
- dajejo pobude za uvajanje novih dejavnosti.

### **3. NALOGE LOKALNIH SKUPNOSTI PO ZAKONU O SOCIALNEM VARSTVU**

Na začetku tega poglavja si bomo še enkrat pogledali, katere storitve in programi s področja socialnega varstva se financirajo iz proračuna občin: pravice družinskega pomočnika, pomoč družini na domu, najmanj v višini 50% subvencije k ceni storitve in v višini, za katero je upravičenec, upravičenka oziroma drug zavezanec, zavezanka delno ali v celoti oproščen plačila, stroški storitev v zavodih za odrasle, kadar je upravičenec, upravičenka oziroma drug zavezanec, zavezanka delno ali v celoti oproščen plačila ter razvojni in dopolnilni programi, pomembni za občino in sodelovanje z nevladnimi organizacijami.

#### **3.1 Pomoč družini na domu**

Kot prvo si bomo ogledali storitev pomoč družini na domu. Storitve je natančno opredeljena v Pravilniku o standardih in normativih socialno varstvenih storitev in sicer pomoč družini na domu vsebuje socialno oskrbo na domu in mobilno pomoč. Upravičenci in upravičenke so osebe stare nad 65 let in druge osebe, ki potrebujejo pomoč na domu zaradi invalidnosti ali hude bolezni. Storitve se prične na zahtevo upravičenca, upravičenke ali njegovega oziroma njenega zakonitega zastopnika, zastopnice. Neposredno izvajanje storitve traja največ do štiri ure dnevno oziroma največ do dvajset ur tedensko. Storitve izvajajo strokovne delavke, delavci, strokovne sodelavke, sodelavci in laične delavke, delavci. Po določbah pravilnika se storitev organizira po načelu ena strokovna delavka, delavec na dvesto upravičenk, upravičencev za pripravo dogovora, ena strokovna delavka, delavec na dvesto upravičenk, upravičencev za vodenje in koordinacijo storitve in dvajset izvajalk, izvajalcev na sto upravičenk, upravičencev za neposredno izvajanje storitve na domu upravičenca, upravičenke.

Nadalje je v Nacionalnem programu socialnega varstva do leta 2010 določen obseg izvajanja te storitve. Storitve bi naj bila zagotovljena 3% starejšim osebam nad 65 let in

0,05% drugim odraslim osebam, ki potrebujejo pomoč na domu zaradi invalidnosti ali hude bolezni. Ker je storitev plačljiva, izvajalec pripravi ceno storitve na podlagi Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen socialno varstvenih storitev, ki ga predpiše minister oziroma ministrica pristojna za socialno varstvo. Lokalne samoupravne skupnosti na oblikovanje cene praktično nimajo vpliva, vendar pa so dolžne izvajalcu potrditi ceno. Zakonodajalec je tudi predvidel, da morajo lokalne samoupravne skupnosti financirati pomoč družini na domu najmanj v višini 50% subvencije k ceni storitve. Lokalne samoupravne skupnosti lahko uveljavijo svojo politiko samo tako, da se odločijo za višjo subvencijo. Končno je občinam prepuščena izbira izvajalca storitve, ki je lahko bodisi javni zavod, ki ga ustanovi država (center za socialno delo, dom za starejše občane), javni zavod, ki ga ustanovi občina z namenom izvajanja storitve ali pa pravna oziroma fizična oseba, ki pridobi koncesijo.

Glede na povedano vidimo, da je na koncu pristojnost občin pravzaprav le plačevanje storitve in da nimajo nobenega vpliva niti na oblikovanje storitve niti na obseg izvajanja.

Paradoksalno je, da je pri tako natančno določenih pravilih in pogojih pravzaprav še vedno veliko nejasnosti. Le-te pa so prepuščene v reševanje občinam. Tako npr. ni jasno kaj storiti, ko je oskrba že zagotovljena 3% starejšim nad 65 let. Gre namreč za to, da je zelo težko reči, da so kapacitete zapolnjene, kot je to v primeru domov za starejše občane. Če namreč lahko zagotoviš oskrbo za npr. osemsto ljudi, kako to, da ne moreš še za osemstoprvega. Predstavniki ministrstva je na nekem posvetu rekel, da naj bodo občine na tej točki »fleksibilnejše«.

Problem predstavlja tudi normativ števila izvajalk, izvajalcev za neposredno izvedbo storitve pomoč družini na domu, kot ga predvideva Pravilnik o standardih in normativih socialno varstvenih storitev. In sicer pravilnik predvideva eno izvajalko, izvajalca na pet upravičencev, upravičenk. Tak normativ pa ne zdrži. Nelogičnost normativa je prikazana v spodnji tabeli: pri tem izhajamo iz situacije, da bodisi en upravičenec, upravičenka koristi eno uro storitve na mesec ali pa koristi osemdeset ur na mesec, kolikor bi jih lahko največ.

Tabela 3.1: Prikaz števila ur porabljenih na upravičenko, upravičenca

Št. upravičenk, upravičencev	Št. ur, ki jih upravičenka potrebuje mesečno	Št. ur, ki jih mesečno opravi izvajalka
5	1	5
5	80	400

Občine so ob različnih priložnostih predstavnice in predstavnike Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve že opozorile na to, da je število izvajalk, izvajalcev nesmiselno vezati na število upravičencev, upravičenk, vendar do sedaj še ni prišlo do sprememb v ustreznih normativnih aktih.

### **3.2 Financiranje storitev v zavodih za odrasle, kadar je upravičenec, upravičenka oziroma drug zavezanec, zavezanka delno ali v celoti oproščen plačila**

Občine so v primerih, ko je upravičenec, upravičenka oziroma drug zavezanec, zavezanka delno ali v celoti oproščen plačila v domovih za starejše občane ali v posebnih socialno varstvenih zavodih, dolžne plačati razliko v ceni. Tako kot v primeru pomoči družini na domu, je tudi tu njihova pristojnost zreducirana zgolj na financiranje storitve. Imajo celo še manj možnosti za odločanje, saj so zavodi za odrasle popolnoma v pristojnosti države.

### **3.3 Družinski pomočnik, pomočnica**

Z zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o socialnem varstvu (Uradni list RS, št. 2/04) se je razširila določba, ki določa institucionalno varstvo<sup>33</sup>. In sicer si lahko po dopolnjenem zakonu, upravičenec oziroma upravičenka do institucionalnega varstva, v primerih in pod pogoji, določenimi z zakonom, namesto pravice do institucionalnega varstva izbere družinskega pomočnika, pomočnico. Nadalje zakon določa, da ima pravico do izbire družinskega pomočnika, pomočnice polnoletna oseba s težko motnjo v duševnem razvoju ali polnoletna težko gibalno ovirana oseba, ki potrebuje pomoč pri opravljanju

vseh osnovnih življenjskih potreb (invalidna oseba). Družinski pomočnik, pomočnica je oseba, ki invalidni osebi nudi pomoč, ki jo potrebuje.

Invalidna oseba uveljavlja pravico do izbire družinskega pomočnika, pomočnice pri centru za socialno delo. Pristojni center za socialno delo odloči o izbiri določene osebe za družinskega pomočnika, pomočnico na podlagi mnenja komisije, ki jo imenuje minister oziroma ministrica, pristojna za socialno varstvo. Komisija ugotavlja ali je oseba, ki uveljavlja pravico do izbire družinskega pomočnika, pomočnice, upravičenec, upravičenka po zakonu in ali mu/ji izbrani družinski pomočnik, pomočnica lahko nudi potrebno pomoč. Naloga centra za socialno delo je spremljati, če družinski pomočnik, pomočnica invalidni osebi zagotavlja ustrezno pomoč, družinski pomočnik, pomočnica pa mora najmanj enkrat letno centru za socialno delo poročati o izvajanju pomoči invalidni osebi.

Družinski pomočnik, pomočnica ima pravico do delnega plačila za izgubljeni dohodek v višini minimalne plače oziroma sorazmernega dela plačila za izgubljeni dohodek v primeru dela s krajšim delovnim časom do polnega. Delno plačilo za izgubljeni dohodek se usklajuje z rastjo minimalne plače.

Kot smo videli, o pravici do izbire družinskega pomočnika, pomočnice v celoti odloča center za socialno delo, ki ni institucija v pristojnosti občine, ampak s strani države določen nosilec javnega pooblastila. To pomeni, da je bilo občinam naloženo zgolj izvrševanje odločbe, ne da bi jim bilo hkrati omogočeno kakršnokoli odločanje o zadevi, ki naj bi sodila v njihovo izvirno pristojnost. Njihova naloga je torej zgolj financiranje delnega plačila za izgubljeni dohodek v višini minimalne plače oziroma sorazmernega dela plačila za izgubljeni dohodek družinskega pomočnika, pomočnice.

Uvedba pravice do izbire družinskega pomočnika, pomočnice in s tem nove naloge/obveznosti za občine (financiranje pravice) pa je za namen te naloge še posebej zanimiva, saj je zakonodajalec novo nalogo določil kot izvirno pristojnost občin<sup>34</sup>, ne da bi

---

<sup>33</sup> Institucionalno varstvo po zakonu o socialnem varstvu obsega vse oblike pomoči v zavodu, v drugi družini ali drugi organizirani obliki, s katerimi se upravičencu, upravičenki nadomeščajo ali dopolnjujejo funkcije doma in lastne družine, zlasti pa bivanje, organizirana prehrana in varstvo ter zdravstveno varstvo.

<sup>34</sup> Glej stran 16.

sočasno ustrezno prilagodil sistem financiranja in omogočil občinam, da bi pri izvrševanju nove pristojnosti vsaj soodločale.

Trinajst občin je na Ustavno sodišče vložilo zahtevo za oceno ustavnosti prvega odstavka 28. člena<sup>35</sup> zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o socialnem varstvu (Uradni list RS, št. 2/04), ker so menile, da je omenjeni odstavek v nasprotju z drugim odstavkom 140. člena<sup>36</sup> Ustave RS<sup>37</sup>, po katerem jim hkrati z naložitvijo nove obveznosti ni določil tudi dodatnega vira financiranja.

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti odločilo, da je prvi odstavek 28. člena zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o socialnem varstvu (Uradni list RS, št. 2/04) v neskladju z Ustavo RS (odločba št. U-I-97/05-32 z dne 7. julij 2005). V obrazložitvi k odločitvi je med drugim zapisano:

*»Iz prvega odstavka 140. člena Ustave izhaja, da mora zakonodajalec v vseh tistih primerih, ko posamezno nalogo z zakonom določi kot novo izvirno pristojnost občine, ker je po njegovem mnenju lokalnega značaja, upoštevati dve temeljni zahtevi:*

- *pri določitvi naloge kot izvirne pristojnosti občine mora istočasno prilagoditi tudi sistem financiranja, ker morajo biti finančni viri v sorazmerju s pristojnostmi, ki jih lokalnim oblastem določata Ustava in zakon (odločba št. U-I-71/00 z dne 15.6.2000, Uradni list RS, št. 64/00, in Odl. US IX, 160) in*
- *pri določitvi nove naloge kot izvirne pristojnosti občine mora biti občini omogočeno, da zadevo vsaj deloma samostojno ureja, tj. občina mora vsaj deloma odločati o izvrševanju te naloge. Če nista izpolnjeni obe zahtevi, po oceni Ustavnega sodišča ne gre za lokalno zadevo, ki bi lahko bila izvirna občinska pristojnost na podlagi prvega odstavka 140. člena Ustave.«*

Ker bi razveljavitev prvega odstavka 28. člena povzročila, da upravičenci, upravičenke ne bi mogli uresničevati svoje pravice do izbire družinskega pomočnika, pomočnice, je

---

<sup>35</sup> V 99. členu zakona o socialnem varstvu, ki govori o financiranju socialno varstvene dejavnosti iz proračuna občine se prva alineja spremeni tako, da se glasi: »-pravice družinskega pomočnika«.

<sup>36</sup> Po predhodnem soglasju občine ali širše samoupravne lokalne skupnosti lahko država z zakonom prenese na občino ali širšo samoupravno lokalno skupnost opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva.

<sup>37</sup> Glej stran 11.

Ustavno sodišče zakonodajalcu naložilo, da ugotovljeno neskladje odpravi v roku šest mesecev od objave odločbe v Uradnem listu RS. Odločba je bila objavljena 22. julija 2005 v Uradnem listu RS št. 69/05, kar pomeni, da bi moral zakonodajalec neskladje odpraviti do 22. januarja 2006. Šele devet mesecev po roku, ravno v času pisanja te naloge, je Državni zbor RS sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o socialnem varstvu (Ur. l. RS, št. 105/2006 z dne 12.10.2006) s katerim je med drugim na novo uredil tudi financiranje pravice do izbire družinskega pomočnika.

In sicer je sistem financiranja prilagodil na način, da se dodatek za tujo nego in pomoč<sup>38</sup> oziroma dodatek za pomoč in postrežbo<sup>39</sup>, ki je po dosedanji ureditvi miroval, nameni občini, ki je pristojna za financiranje pravice družinskega pomočnika, pomočnice vendar največ v višini zneska sredstev, do katetih je upravičen družinski pomočnik.

Tako invalidna oseba v primeru izbire družinskega pomočnika, pomočnice obdrži pravico do dodatka za tujo nego in pomoč oziroma dodatka za pomoč in postrežbo, ki ga prejema po drugih predpisih, vendar mora vlogi za uveljavljanje pravice do izbire družinskega pomočnika priložiti pisno izjavo s katero dovoli, da izplačevalec dodatka, do katerega je upravičen/-a in največ v višini zneska določenega z zakonom o socialnem varstvu, v času, ko ji pomoč nudi družinski pomočnik, pomočnica izplačuje občini, ki je pristojna za financiranje pravic družinskega pomočnika po tem zakonu.

Spremenjen zakon predvideva tudi, da se pravice družinskega pomočnika, pomočnice dodatno financirajo s sredstvi invalidne osebe in s sredstvi v višini prispevka zavezancev, zavezank. Njihova plačilna sposobnost se bo določila v skladu z Uredbo o merilih za določanje oprostitev pri plačilih socialno varstvenih storitev in sicer na način, ki velja za določitev prispevka upravičenca in prispevka zavezanca k plačilu oziroma doplačilu storitve pomoč družini na domu. Zavezanec, ki je hkrati družinski pomočnik ni dolžan prispevati k plačilu pravic družinskega pomočnika.

---

38 Po Zakonu o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb, center za socialno delo odloča o statusu invalida, nadomestilu za invalidnost ter dodatku za tujo nego in pomoč, kadar je prizadetost nastala v otroški dobi do dopolnjenega 18. leta starosti ali v času rednega šolanja, vendar najdlje do 26. leta starosti. Ti invalidi pridobijo pravico do nadomestila, kakor tudi do dodatka za tujo nego in pomoč.

39 Dodatek za pomoč in postrežbo je mesečni denarni prejemek, ki ga lahko po zakonu pridobijo uživalci pokojnine in določeni zavarovanci s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji. Namenjen je poplačilu dela stroškov, ki jih ima upravičenec, ker zaradi trajnih sprememb v zdravstvenem stanju za opravljanje osnovnih življenjskih potreb nujno in stalno potrebuje tujo nego in pomoč.



Kadar ta sredstva, skupaj s sredstvi iz dodatka za pomoč in postrežbo ne bodo zadostovala za financiranja pravic družinskega pomočnika, bo razliko dolžna doplačati občina. Z novim zakonom je država do določene mere zmanjšala finančno breme občin, vendar le na način, da je uvedla prispevek invalidne osebe oziroma njenih zavezancev in zavezank.

Da bo občinam omogočeno, da zadevo vsaj deloma samostojno urejajo, je novost, ki jo prinaša zakon tudi ta, da bo moral center za socialno delo dokumentaciji, ki jo bo poslal invalidski komisiji, priložiti predhodno mnenje občine o znanih okoliščinah, ki so pomembne za oblikovanje mnenja invalidske komisije. Občina bo morala predhodno mnenje podati v roku deset dni od prejema obvestila centra za socialno delo o tem, da vodi postopek. Če občina v navedenem roku ne bo dala mnenja se postopek nadaljuje. Izhajajoč iz obrazložitve zakona bi se dalo razumeti, da so s pojmom znane okoliščine mišljene osebne okoliščine posameznika, posameznice, ki uveljavlja pravico do izbire družinskega pomočnika, pomočnice. Poleg tega, da se pri tem postavlja vprašanje ali lahko občine kot upravni organi sploh lahko podajo tako mnenje, je ta možnost za velike občine brezpredmetna, saj je nemogoče poznati osebne okoliščine vseh, ki uveljavljajo to pravico.

### **3.4 Razvojni in dopolnilni programi, pomembni za občino in sodelovanje z nevladnimi organizacijami**

Ker bomo v nadaljevanju govorili o nevladnih organizacij si je potrebno ta pojem poglobljeje pogledati. In sicer pojem nevladne organizacije oziroma »neprofitno volonterske organizacije« (Kolarič 2003: 38) označuje tiste organizacije, ki jim je skupno naslednje:

- da so nevladne oziroma zasebne, kar pomeni, da so njihovi ustanovitelji/lastniki zasebne fizične in pravne osebe (po čemer se te organizacije razlikujejo od organizacij, katerih ustanovitelj/lastnik je država);
- da so neprofitne, kar pomeni, da je temeljni smisel njihovega obstoja delovanje v javno koristne namene in/ali v skupno dobro svojih članov (po čemer se te organizacije razlikujejo od zasebnih profitnih organizacij);
- da so organizacije z določeno stopnjo formalne organiziranosti in pravil, ki veljajo za vse, ki so vanje vključeni (po čemer se te organizacije razlikujejo od neformalnih socialnih mrež/skupin) (prav tam: 38).

Kot smo videli so lokalne skupnosti s sprejetjem novega zakona o socialnem varstvu l. 1992 izgubile možnost vplivanja na glavnino storitev na področju socialnega varstva<sup>40</sup>. To pa pomeni, da na izboljšanje socialnega položaja občank in občanov, lokalne skupnosti večinoma lahko vplivajo le preko (so)financiranja programov/projektov nevladnih organizacij ter javnih zavodov in socialnih transferjev, ki jih zagotavljajo iz svojega proračuna. To so tako imenovani razvojni in dopolnilni programi, ki ne sodijo v mrežo javne službe in so zaradi tega na nek način »neobvezni«. Ti programi predstavljajo »nadstandard« na področju socialnega varstva. Vendar pa v resnici ne nadgrajujejo mreže javne službe, ampak jo pravzaprav dopolnjujejo s programi, ki jih sicer v javni mreži ne najdemo.

Ti programi so namenjeni predvsem:

- ženskam in otrokom, žrtvam nasilja (individualna in skupinska psihosocialna pomoč, varne hiše, krizni centri ipd.),
- otrokom in mladostnikom, mladostnicam (psihosocialna pomoč, mladinski centri, svetovanje in informiranje ipd.),
- osebam s težavami v duševnem zdravju (svetovalni programi, stanovanjske skupine ipd.),
- starejšim (dnevni centri, skupine za samopomoč, medgeneracijske skupine, svetovalne storitve ipd.),
- osebam s hendikepom (pomoč pri zagotavljanju osebne asistence in vključevanju v skupnost ipd.)
- osebam s težavami z zasvojenostjo s prepovedanimi drogami, alkoholom in osebam z motnjami hranjenja (svetovanje in psihosocialna pomoč, terapevtske skupnosti, zavetišča za brezdomne uživalce in uživalke prepovedanih drog ipd.),
- brezdomkam in brezdomcem (zavetišča za brezdomke in brezdomce, svetovalni programi, zagotavljanje osnovnih oblačil, hrane ipd.)

K zgoraj naštetim programom sodijo tudi socialni transferji (denarne pomoči), ki jih lokalne skupnosti za občanke in občane zagotavljajo iz svojih proračunov.

---

<sup>40</sup> Glej stran 24.

Kot lahko vidimo so to programi, ki bistveno prispevajo k razreševanju stisk s katerimi se srečujejo posameznice in posamezniki, družine in nekatere posebej ranljive skupine prebivalstva. Pravzaprav si brez teh programov mreže socialnega varstva ne moremo več predstavljati.

Pri zagotavljanju razvojnih in dopolnilnih programov pa se pojavlja več problemov. Prvi je prav gotovo pomanjkanje sredstev. Kot bomo videli v nadaljevanju se večino sredstev, ki jih imajo občine rezervirane za področje socialnega varstva, porabi za financiranje zakonskih obveznosti. Res je, da je pri vzpostavitvi in zagonu dopolnilnih in razvojnih programov veliko vlogo odigrala država. Obstaja pa težnja, da se v (so)financiranje teh programov vse bolj vključujejo lokalne skupnosti<sup>41</sup>. Nekateri programi že sedaj tako ali tako ne bi preživel brez prispevka lokalnih skupnosti; vzdržujejo jih zlasti večje mestne občine.

Nadalje se problemi pojavljajo pri samem načinu (so)financiranja. Zakonsko predpisani postopki<sup>42</sup>, ki sicer težijo k preglednosti in smotrnosti porabe javnih sredstev so zelo zapleteni in zamudni. Glede na to, da občine večinoma nimajo na voljo zadostnih kadrovskih virov, se želijo izogniti tem postopkom, tudi na način, da se sploh ne odločajo za (so)financiranje programov in storitev za katere niso obvezane po zakonu.

Za ilustracijo zgoraj naštetih problemov si bomo poglobljeje pogledali s kakšnimi problemi se občine srečujejo pri financiranju stroškov oskrbe v stanovanjskih skupinah za osebe s težavami v duševnem zdravju. Stanovanjske skupine so manjše bivalne enote za osebe, ki potrebujejo podporo pri bivanju in življenju. Stanovanjske skupine so v 90-ih letih, ob pomoči države, Ministrstva za delo, družino in socialno delo, začele uvajati nevladne organizacije. V letih med 1995 in 2001 so centri za socialno delo izdajali odločbe, na podlagi katerih so bili upravičenci, upravičenke oproščene plačila storitve po predpisih, ki veljajo za socialno varstvo. Vendar pa je leta 2001 Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve izdalo prepoved izdajanja takih odločb, ker to ni bilo v skladu z zakonodajo. Tako se je postavila ostra ločnica med tem, da so na eni strani upravičenci, upravičenke do institucionalnega varstva, ki bivajo v javnih socialno varstvenih zavodih (domovi za

---

<sup>41</sup> Glej stran 29.

<sup>42</sup> Zakon o javnih financah, Zakon o postopkih za izvrševanje proračuna RS.

starejše občane in posebni socialno varstveni zavodi), upravičeni do oprostitve plačila storitve, v kolikor nimajo dovolj lastnih sredstev in da na drugi strani tisti ljudje, ki jim je ustrežnejša oblika bivanja in oskrbe zagotovljena izven mreže javne službe, niso upravičeni do oprostitve plačila. Dolžnik za plačilo bivanja v institucionalnem varstvu v primerih, ko je upravičenec, upravičenka oproščena plačila zaradi prenizkih lastnih sredstev je občina. V letih 2001 do 2004 so predvsem nevladne organizacije, tudi v sodelovanju z nekaterimi občinami, v pogovorih z Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve iskale rešitev, kako urediti doplačila za oskrbo v nadomestnih oblikah bivanja izven mreže javne službe, v primerih, ko lastna sredstva upravičenca, upravičenke ne zadostujejo.

Delno to rešuje Uredba o merilih za določanje oprostitve pri plačilih socialno varstvenih storitev, ki od 1. januarja 2005 opredeljuje tudi način določanja oprostitve plačila bivanja v nadomestnih oblikah bivanja in oskrbe izven mreže javne službe<sup>43</sup>. To pomeni, da uredba dopušča možnost, da pristojni center za socialno delo izda odločbo o oprostitvi plačila storitve tudi, če je upravičencem, upravičenkam do institucionalnega varstva omogočena nadomestna oblika bivanja in oskrbe izven mreže javne službe, vendar pa morajo biti izpolnjeni trije pogoji; eden izmed njih je pogodba med občino, izvajalcem in upravičencem, upravičenko, iz katere izhaja, da bo občina krila stroške plačila storitve, v kolikor upravičenec, upravičenka ni sposobna plačati iz svojih lastnih sredstev<sup>44</sup>. Po mnenju Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve novosti iz uredbe uvajajo sistemsko rešitev. Po našem mnenju pa to ni sistemska rešitev, saj uredba občin kot plačnika storitev ne zavezuje k ničemur, ampak ponuja sklenitev pogodbe kot eno od možnih poti za zagotovitev plačila. To pomeni, da je to ali bo upravičenec, upravičenka oproščen plačila storitve in posledično vključen v stanovanjsko skupino odvisno od posamezne občine.

Pregled zakonskih in podzakonskih aktov, ki urejajo področje socialnega varstva in posameznih nalog kaže, da so naloge lokalnih skupnosti s področja socialnega varstva podrobno določene. Ugotovimo lahko, da je sedanja ureditev socialnega varstva enaka tisti v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja, ko so bile uvedene samoupravne interesne

---

<sup>43</sup> Glej stran 28.

<sup>44</sup> Druga dva pogoja sta, da izvajalec programa stanovanjske skupine ali bivalne skupnosti izvaja program kot dopolnilni program socialnega varstva ali storitev institucionalnega varstva na podlagi dovoljenja za delo,

skupnosti in jih je država kontrolirala predvsem na način, da je podrobno zakonsko določila delovno področje vsake posamezne samoupravne skupnosti ter pravice in dolžnosti njihovih članov<sup>45</sup>.

---

in da ima ceno oblikovano v skladu s predpisano metodologijo h kateri je pridobil soglasje ministra oz. ministrice pristojne za socialno varstvo.

<sup>45</sup> Glej stran 22.

#### **4. ANALIZA STANJA IZVAJANJA NALOG PO ZAKONU O SOCIALNEM VARSTVU V MESTNIH OBČINAH**

V prejšnjem poglavju smo si ogledali, katere naloge s področja socialnega varstva so občine dolžne izvajati. Pri tem smo ugotovili, da so naloge s podzakonskimi akti podrobno določene in opredeljene. Hkrati smo že opozorili na nekatere probleme, s katerimi se občine srečujejo pri uresničevanju svojih nalog. S pričujočo analizo želimo ugotoviti, ali ti problemi vplivajo na to, da kljub centralizirani ureditvi področja socialnega varstva prihaja do razlik v obsegu, obliki in dostopnosti do storitev, ki so na voljo občankam in občanom v posamezni lokalni skupnosti.

Kot smo videli v poglavju o lokalni samoupravi, je v Sloveniji 210 občin. Analiza stanja v vseh občinah bi bila preobširna, zato se je zdelo smotno, da analizo opravimo v enajstih mestnih občinah. Le – te so med seboj tudi najbolj primerljive.

Vprašalnik (priloga 2) je bil poslan enajstim mestnim občinam v Sloveniji (priloga 1). Izdelan je bil oktobra 2005, zato smo spraševali po podatkih za leto 2004. Na vprašalnik so odgovorili v desetih občinah. Kljub večkratnim prošnjam na vprašalnik niso odgovorili v Mestni občini Novo mesto. V nadaljevanju bo zato govora o desetih mestnih občinah: Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska sobota, Nova Gorica, Ptuj, Slovenj Gradec in Velenje.

Za vsako od občin je bilo potrebno opraviti še krajši telefonski intervju s pristojno osebo, predvsem zaradi tega, ker se je izkazalo, da občine sredstva za posamezne zakonske naloge vodijo pri različnih proračunskih uporabnikih. Tako nekatere pod socialno varstvo vodijo tudi sredstva, ki jih zagotavljajo za plačevanje obveznega zdravstvenega zavarovanja ali pa za plačevanje stroškov anonimnih pokopov. Ker so nas zanimale samo naloge po zakonu o socialnem varstvu, smo morali natančno dogovoriti, po katerih sredstvih sprašujemo.

Vprašalnik je razdeljen v pet sklopov in sicer:

- podatki o občini,
- socialno varstvena storitev pomoč družini na domu,
- (do)plačevanje stroškov storitev v zavodih za odrasle (domovi za starejše občane in posebni socialno varstveni zavodi),
- dodatni (dopolnilni) socialno varstveni programi nevladnih organizacij in javnih zavodov,
- sredstva zagotovljena za financiranje nalog po zakonu o socialnem varstvu v letu 2004.

#### **4.1 Podatki o občini**

Prvi sklop vprašanj je bil namenjen temu, da pridobimo osnovne podatke o občinah, ki so pomembni za obravnavano temo: število prebivalcev, prebivalk v posamezni občini, število prebivalcev, prebivalk starih nad 65 let in višina proračuna občine v letu 2004. Število prebivalcev, prebivalk starih nad 65 let je pomembno zaradi tega, ker se kar dve zakonski nalogi občin s področja socialnega varstva nanašata na to kategorijo prebivalstva (pomoč družini na domu in (do)plačevanje stroškov storitev v domovih za starejše občane).

Podatki o številu prebivalcev, prebivalk v posamezni občini in o številu prebivalcev, prebivalk starih nad 65 let, uporabljeni za namen te naloge in prikazani v tabelah, niso vzeti iz vprašalnikov, ampak so pridobljeni iz spletnih strani Statističnega urada Republike Slovenije.

Tabela 4.1: Število prebivalcev in prebivalk po posameznih občinah in delež starejših nad 65 let

Mestna občina	Število prebivalcev/-k	Število prebivalcev/-k nad 65 let	Delež prebivalcev/-k nad 65 let
Celje	48.616	7.824	16,09
Koper	49.090	8.033	16,36
Kranj	52.689	7.972	15,13
Ljubljana	266.845	44.476	16,67
Maribor	111.673	19.781	17,71
Murska sobota	19.835	2.732	13,77
Nova Gorica	36.043	6.098	16,92
Ptuj	23.832	3.423	14,36
Slovenj Gradec	16.992	2.163	12,73
Velenje	33.642	3.423	10,17

Viri: Statistični urad Republike Slovenije, Ministrstvo za notranje zadeve – Centralni register prebivalstva, Ministrstvo za notranje zadeve – Direktorat za upravne notranje zadeve.

Kot je razvidno iz zgornje tabele, se mestne občine v Sloveniji po številu prebivalcev, prebivalk med seboj precej razlikujejo. Enako pomembna razlika med njimi je v deležu prebivalcev, prebivalk starih nad 65 let. Po številu prebivalcev, prebivalk največja mestna občina je Mestna občina Ljubljana z 266.845 prebivalci in prebivalkami, najmanjša pa Mestna občina Slovenj Gradec z 16.992 prebivalci in prebivalkami. Iz tabele je razvidno, da dve občini (Murska sobota in Slovenj Gradec) ne ustrezata določbi zakona o lokalni samoupravi, ki pravi, da mesto lahko pridobi status mestne občine, če ima najmanj 20.000 prebivalk in prebivalcev<sup>46</sup>, oziroma ena, ki bistveno odstopa od tega kriterija.

Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije je poprečni delež starejših nad 65 let v Sloveniji 15,5%. Poprečni delež v desetih mestnih občinah pa je 16,06%. V petih mestnih občinah (Maribor, Nova Gorica, Ljubljana, Koper, Celje) je delež prebivalstva nad 65 let višji od slovenskega poprečja, med njimi ima najvišji delež prebivalstva nad 65 let Mestna občina Maribor in sicer 17,71%. Pet občin (Kranj, Ptuj, Murska sobota, Slovenj Gradec in Velenje) ima nižji delež prebivalcev in prebivalk nad 65 let, med njimi najnižjega, 10,17%, Mestna občina Velenje.

<sup>46</sup> Glej stran 16.



## 4.2 Socialno varstvena storitev pomoč družini na domu

Drugi sklop vprašanj je bil namenjen socialno varstveni storitvi pomoč družini na domu. Vprašanja so se nanašala na izvajalca storitve, poprečno mesečno število uporabnikov, uporabnic in opravljenih ur storitve, subvencijo cene storitve in višje oprostitve plačil storitve.

V polovici občin se storitev pomoč družini na domu izvaja v okviru centrov za socialno delo, v dveh občinah so to nalogo zaupali domu za starejše občane, tri občine pa to nalogo zagotavljajo preko svojih socialno varstvenih zavodov. V mestnima občinama Ljubljana in Maribor so javni zavod ustanovili prav s tem namenom, medtem ko je tretja občina, to je Slovenj Gradec, ustanoviteljica javnega zavoda, ki poleg storitve pomoč družini na domu izvaja še nekatere druge socialno varstvene programe.

V Nacionalnem programu socialnega varstva do leta 2005 je bil določen obseg izvajanja storitve pomoč družini na domu, ki je predvideval, da bo storitev zagotovljena 1,8% starejšim nad 65 let.

Tabela 4.2: Delež prebivalcev, prebivalk nad 65 let, ki koristi storitev pomoč družini na domu

Mestna občina	Število prebivalcev/-k nad 65 let	Poprečno mesečno št. uporabnikov/-ic	Delež
Celje	7.824	232	2,97
Koper	8.033	120	1,49
Kranj	7.972	72	0,90
Ljubljana	44.476	715	1,61
Maribor	19.781	340	1,72
Murska sobota	2.732	28	1,02
Nova Gorica	6.098	99	1,62
Ptuj	3.423	40	1,17
Slovenj Gradec	2.163	8	0,37
Velenje	3.423	24	0,70

Kot je razvidno iz tabele, le ena občina (Celje) dosega normativ iz nacionalnega programa oziroma ga presega, štiri občine (Maribor, Nova Gorica, Ljubljana, Koper) se mu približujejo, polovica občin (Kranj, Ptuj, Murska sobota, Slovenj Gradec, Velenje) pa je krepko pod določenim normativom. Če povežemo ta podatek z deležem starejših od 65 let v posamezni občini, dobimo naslednjo sliko: najnižji delež uporabnikov in uporabnic storitve pomoč družini na domu imajo občine, ki imajo hkrati najnižji delež prebivalcev starejših od 65 let in obratno. Ugotovitev je zanimiva zato, ker nam nakazuje, da doseganje ali nedoseganje nacionalno določenega normativa ni posledica »bremena«, ki bi ga za posamezno občino predstavljal visok delež prebivalstva starejšega od 65 let.

Tako se nam zastavlja vprašanje smiselnosti normativa, določenega v Nacionalnem programu socialnega varstva do leta 2005, ki je predvideval, da se storitev pomoč družini na domu zagotovi 1,8% starejšim nad 65 let. Vprašanje je, na osnovi česa je bil ta normativ postavljen. Kot smo videli, ga ne dosegajo kar v devetih od desetih mestnih občin. Kaj šele to pomeni za manjše občine. Po podatkih Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve storitev v nekaterih občinah sploh ne izvajajo.

Sedaj pa pogledjmo, koliko ur storitve pomoč družini na domu v poprečju prejmejo uporabniki in uporabnice v posamezni občini.

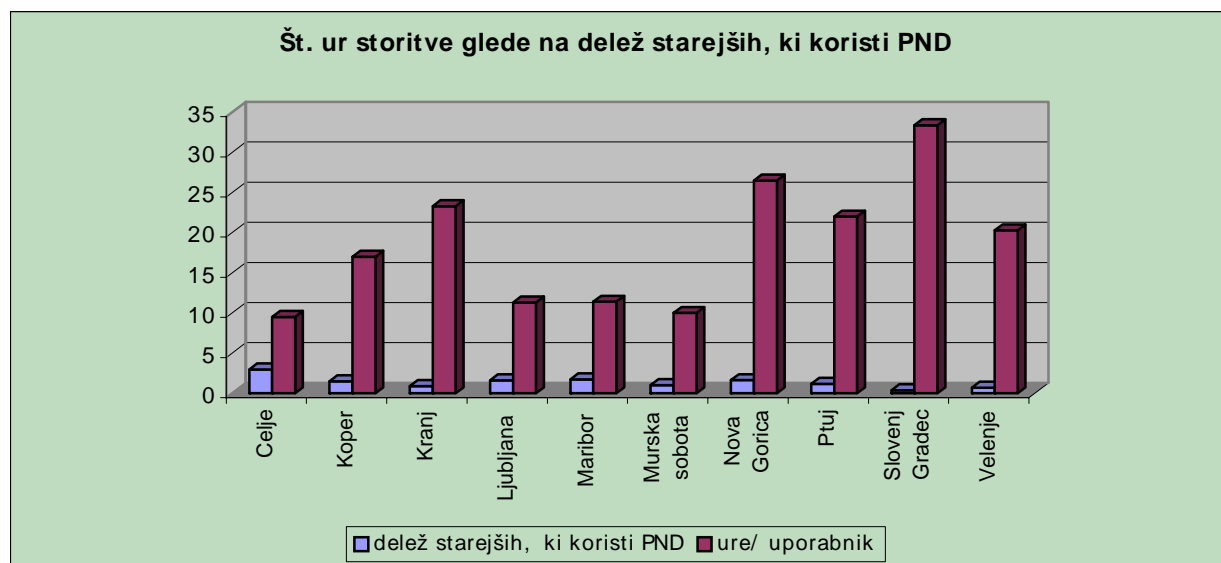
Tabela 4.3: Poprečno mesečno število ur opravljenih pri uporabnikih, uporabnicah storitve pomoč družini na domu

<b>Mestna občina</b>	<b>Poprečno mesečno št. uporabnikov/-ic</b>	<b>Poprečno mesečno št. opravljenih ur</b>	<b>Ure / uporabnik/-ica</b>
Celje	232	2.218	9,5
Koper	120	2.040	17
Kranj	72	1.683	23,3
Ljubljana	715	8.107	11,3
Maribor	340	3.892	11,4
Murska sobota	28	280	10
Nova Gorica	99	2.628	26,5
Ptuj	40	881	22
Slovenj Gradec	8	267	33,4
Velenje	24	488	20,3

Iz tabele je razvidno, da se povprečno mesečno število opravljenih ur storitve pomoč družini na domu pri uporabniku, uporabnici od občine do občine močno razlikuje, in sicer od 9,5 (Celje) do 33,4 ur na mesec (Slovenj Gradec). Zanimivo je, da če primerjamo podatke iz te tabele s prejšnjo, ugotovimo, da se večje število ur pri uporabniku, uporabnici opravi tam, kjer je uporabnikov, uporabnic mnogo manj od predvidenega normativa. Tako npr. v Mestni občini Celje, kjer storitev pomoč družini na domu zagotavljajo 2,97% starejšim od 65 let in s tem presežejo normativ za 1,17%, uporabnik, uporabnica koristi povprečno mesečno 9,5 ur. Na drugi strani pa v Mestni občini Slovenj Gradec, kjer storitev zagotavljajo le 0,37% starejšim od 65 let, uporabnik, uporabnica koristi povprečno mesečno 33,4 ure.

Nesporno je število ur storitve, ki jo prejme uporabnik, uporabnica eden izmed kazalcev kakovosti storitve. Zato ne moremo prezreti velikega razkoraka v številu ur, ki so na voljo uporabniku, uporabnici v posamezni občini, od 9,5 ur do 33,4 ur. Dosedanje ugotovitve nam kažejo, da se storitev pomoč družini na domu v posameznih občinah ne zagotavlja v enakem obsegu in tudi ne enakemu deležu starejših nad 65 let, ki jo prejema.

Graf 4.1: Primerjava povprečnega mesečnega števila opravljenih ur po posameznih občinah glede na delež starejših nad 65 let, ki koristijo storitev pomoč družini na domu.



Storitev pomoč družini na domu je plačljiva socialno varstvena storitev, vendar so občine v skladu z zakonom o socialnem varstvu dolžne zagotavljati najmanj 50% subvencije k ceni storitve in financirati razliko v ceni, za katero je upravičenec, upravičenka oziroma drug zavezanec, zavezanka delno ali v celoti oproščen plačila.

Od desetih mestnih občin štiri občine zagotavljajo višjo subvencijo cene kot predvideva zakon o socialnem varstvu in sicer 58,42% (Koper), 66% (Kranj), 70% (Ljubljana) in 80% (Velenje).

Uredba o merilih za določanje oprostitev pri plačilih socialno varstvenih storitev predpisuje merila za določanje oprostitev pri plačilu socialno varstvenih storitev ter način njihovega uveljavljanja. Pravico do oprostitve lahko uveljavljajo upravičenci, upravičenke in zavezanci, zavezanke, če po merilih te uredbe ne morejo plačati celotne vrednosti opravljene storitve. V primeru oprostitve plačila storitve pomoč družini na domu plača razliko do polne vrednosti občina. Center za socialno delo lahko na zahtevo upravičenca, upravičenke oziroma zavezanca, zavezanke za določeno obdobje določi oprostitev v višjem znesku kot mu/ji pripadala po merilih uredbe, če za to pridobi predhodno soglasje plačnika storitve. Soglasje k tako povečanemu znesku oprostitve daje občina.

Poglejmo, kako občine uresničujejo ta ukrep, ki je celoti v njihovi pristojnosti in torej povsem odvisen od njihove politike. Ena občina (Ljubljana) soglaša z vsakim predlogom centra za socialno delo, tri (Murska sobota, Nova Gorica, Velenje) praviloma dajo soglasje, štiri (Celje, Koper, Kranj, Maribor) samo v nujnih primerih, dve pa nikoli (Ptuj, Slovenj Gradec).

#### **4.3 (Do)plačevanje stroškov storitev v zavodih za odrasle (domovi za starejše občane in posebni socialno varstveni zavodi)**

Enako kot pomoč družini na domu je plačljiva tudi storitev v zavodih za odrasle, zato smo želeli ugotoviti ali občine v primerih, ko je upravičenec, upravičenka oziroma zavezanec, zavezanka delno oproščen plačila, pristanejo na višjo oprostitvev plačila, kot mu/ji pripadala po merilih uredbe o oprostitvi plačil socialno varstvenih storitev.

Iz odgovorov desetih mestnih občin sledi, da samo ena občina vedno da soglasje (Ljubljana), tri praviloma dajo soglasje (Murska sobota, Nova Gorica, Velenje), tri samo v nujnih primerih (Celje, Koper, Maribor), tri pa nikoli (Ptuj, Slovenj Gradec, Kranj).

#### **4.4 Dodatni (dopolnilni) socialno varstveni programi nevladnih organizacij in javnih zavodov**

Četrti sklop vprašanj je bil namenjen tako imenovanim dodatnim (dopolnilnim) socialno varstvenim programom nevladnih organizacij in javnih zavodov, ki se izvajajo v posameznih občinah ter socialnim transferjem, ki jih občine zagotavljajo iz svojih proračunov.

V vseh desetih občinah (so)financirajo dodatne (dopolnilne) socialno varstvene programe nevladnih organizacij in javnih zavodov. Se pa občine med seboj razlikujejo po številu programov, ki jih (so)financirajo in na ta način zagotavljajo svojim občankam in občanom, kot tudi po raznovrstnosti teh programov.

Tabela 4.4: Število dodatnih (dopolnilnih) socialno varstvenih programov, ki jih nevladne organizacije in javni zavodi izvajajo v posamezni občini

<b>Mestna občina</b>	<b>Število programov</b>
Celje	26
Koper	68
Kranj	35
Ljubljana	110
Maribor	62
Murska sobota	30
Nova Gorica	34
Ptuj	3
Slovenj Gradec	30
Velenje	4

Zanimalo nas je, na kakšen način občine (so)financirajo te programe.

Osem od desetih občin sredstva za dodatne (dopolnilne) socialno varstvene programe nevladnih organizacij in javnih zavodov zagotavlja preko javnih razpisov, poslužujejo pa se tudi tako imenovanega neposrednega sklepanja pogodb.

V nadaljevanju nas je zanimalo, ali v posamezni občini obstajajo naslednji programi:

- varna hiša za ženske in otroke, žrtve nasilja,
- materinski dom,
- zavetišče za brezdomke in brezdomce,
- zavetišče za brezdomne uživalce, uživalke prepovedanih drog in
- stanovanjska skupina za osebe s težavami v duševnem zdravju.

Za izbor teh programov smo se odločili, ker glede na svoj značaj – nudenje namestitve – zahtevajo precejšen finančni vložek in primerne prostore. Poleg tega so to programi, ki se ne izvajajo v okviru z zakonom opredeljenih socialno varstvenih storitev. S tem smo se izognili nekaterim nejasnostim. Npr., če bi spraševali o programu psihosocialne pomoči ženskam, žrtvam nasilja ali pa osebam zasvojenim s prepovedanimi drogami, bi težko trdili, da se tovrstna pomoč ne nudi v okviru storitev osebna pomoč in pomoč družini za dom, čeprav je v praksi tako, da tovrstne programe nudijo predvsem nevladne organizacije.

Tabela 4.5: Dodatni (dopolnilni) socialno varstveni programi po posameznih občinah

<b>Mestna občina</b>	<b>Varna hiša</b>	<b>Materinski dom</b>	<b>Zavetišče za brezdomce</b>	<b>Zavetišče za brezdomne uživalce prepovedanih drog</b>	<b>Stanovanjska skupina</b>
Celje	X	X	X		
Koper					X
Kranj	X				
Ljubljana	X	X	X	X	X
Maribor	X	X	X	X	X
Murska sobota	X				X
Nova Gorica		X			X
Ptuj	X				
Slovenj Gradec	X		X		X
Velenje	X				

Samo v največjih dveh mestnih občinah delujejo vsi zgoraj naštetih programi. V ostalih občinah pa v povprečju po dva. Pri tem je pomembno vedeti, da se ti programi tako po obsegu kot po sredstvih, ki so potrebna za njihovo delovanje, med seboj razlikujejo. Tako je npr. varna hiša v Velenju enota varne hiše iz Celja, v Ptujju predstavlja varno hišo le eno stanovanje, in v ta namen nimajo redno zaposlenih strokovnih delavk.

Glede na to, da je za te programe potrebno zagotoviti zadostna finančna sredstva, nas je zanimalo, kdo zagotavlja odločujoč delež sredstev, ali Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve ali občina sama. Ugotovili smo, da je to različno urejeno. V štirih občinah za delovanje programov več kot polovico potrebnih sredstev zagotavlja Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (Kranj, Murska sobota, Nova Gorica, Velenje), v dveh občinah več kot polovico potrebnih sredstev prispeva občina sama (Koper, Slovenj Gradec), v Ptujju za en program v celoti sami zagotovijo potrebna sredstva, v treh občinah pa je to različno od programa do programa. V Celju za nekatere programe v celoti zagotovijo sredstva, za nekatere pa večji delež zagotovi ministrstvo, v Ljubljani za en program vsa sredstva zagotovi ministrstvo, za enega večinski delež, druge pa v večjem deležu sofinancira občina, medtem ko v Mariboru za nekatere programe več kot polovico sredstev zagotovi občina, za druge pa ministrstvo.

Na vprašanje, ali menijo, da so programi, o katerih smo predhodno spraševali in v njihovih občinah ne delujejo, potrebni, je pet občin odgovorilo pritrdilno, štiri niso odgovorile, v eni pa menijo, da ne.

Na vprašanje, kaj bi bilo potrebno storiti za vzpostavitev teh programov, sta dve občini odgovorili, da bi morala država občinam zagotoviti dodatna sredstva. En odgovor je bil, da bi bilo potrebno ustanoviti lasten javni zavod, ki bi pokrival dejavnosti oziroma socialno varstvene programe, kot npr. materinski dom, zavetišče za brezdomce, dnevni center za otroke in mladostnike ipd. V eni občini menijo, da bi bilo potrebno natančneje določiti, kdo ter pod kakšnimi pogoji sme ali mora opravljati javno službo in da bi država morala pomagati pri zagotavljanju prostorskih pogojev.

Zanimalo nas je, s katerimi težavami se občine srečujejo pri (so)financiranju dodatnih (dopolnilnih) socialno varstvenih programov nevladnih organizacij in javnih zavodov.

Sedem občin je kot največji problem izpostavilo pomanjkanje finančnih sredstev, poleg tega pa so posamezne občine navedle naslednje probleme:

- pomanjkljiv nadzor nad porabo namenskih (proračunskih) sredstev;
- pomanjkanje prostora;
- neurejena zakonska podlaga;
- v primerih, ko uporabnice, uporabniki koristijo programe občin in niso občanke, občani te občine, niso zagotovljeni viri financiranja s strani občin, iz katerih prihajajo;
- nedodelana merila in kriteriji za sofinanciranje programov;
- nevladne organizacije, ki opravljajo javno službo, nimajo vedno zagotovljenih sredstev (problem razpisov);
- javni zavodi so v dilemi, kaj poleg javnih pooblastil naj še opravljajo.

Iz zgoraj povedanega izhaja, da se občine pri (so)financiranju dodatnih (dopolnilnih) socialno varstvenih programov nevladnih organizacij in javnih zavodov srečujejo z različnimi problemi. Kot vidimo, so ti problemi večinoma vezani na nedorečeno oziroma nejasno zakonodajo: pomanjkljiva merila in kriteriji, raba storitev za občanke in občane iz drugih občin. Nesporno pa je skupni imenovalec problemov, s katerimi se občine srečujejo pri (so)financiranju, pomanjkanje ustreznih sredstev.

## Denarne pomoči

Po zakonu o socialnem varstvu naj bi država iz svojega proračuna zagotavljala denarne socialne pomoči za vsakogar, ki si ne more preživetja zagotoviti sam z delom, s pravicami iz dela ali zavarovanja, z dohodki iz premoženja in iz drugih virov oziroma nadomestili ali prejemki po drugih predpisih in s pomočjo tistih, ki so ga dolžni preživljati.

Zanimalo nas je, ali mestne občine iz svojih proračunov zagotavljajo denarne pomoči za socialno ogrožene občanke in občane. Vse so odgovorile pritrdilno. Denarne pomoči, ki jih zagotavljajo, so različne in so namenjene za kritje stroškov šole v naravi, letovanja, nakup šolskih potrebščin, plačilo kosil učencem, učenkam, plačila kosil starejšim od 65 let, plačilo kurjave, pomoč ob trenutni materialni ogroženosti ipd.



Kljub temu, da je naloga države, da zagotavlja materialno varnost tistim posameznikom in posameznicam, ki si je sami ne morejo zagotoviti (zaradi okoliščin na katere ne morejo vplivati), pa vseh deset mestnih občin čuti potrebo, da svojim občankam in občanom zagotavlja dodatno denarno pomoč. Tako lahko sklepamo, da je denarna socialna pomoč, ki jo država zagotavlja iz svojega proračuna, bodisi prenizka bodisi ni priznana vsem, ki bi jo potrebovali.

#### **4.5 Sredstva zagotovljena za financiranje nalog po zakonu o socialnem varstvu v letu 2004**

Peti sklop vprašanj je bil namenjen sredstvom, ki jih občine iz svojega proračuna zagotavljajo za področje socialnega varstva. Zanimalo nas je, koliko sredstev občine namenijo za zagotavljanje zakonskih nalog (doplačevanje oskrbe v domovih za starejše občane, doplačevanje oskrbe v posebnih socialno varstvenih zavodih, pomoč družini na domu, osebna pomoč – do 1.8.2004, pravica do izbire družinskega pomočnika – od 1.8.2004 dalje), in programe za katere se odločijo same (sofinanciranje dodatnih socialno varstvenih programov javnih zavodov in nevladnih organizacij, denarnih pomoči, investicij idr.).

Največ nejasnosti je bilo povezanih s tem vprašanjem. Občine nekatere zakonske naloge vodijo različno, tako npr. nekatere vodijo zagotavljanje sredstev za anonimne pokope iz sredstev za področje socialnega varstva, nekatere pa iz zdravstva, nekatere pod denarne pomoči vodijo tudi štipendije za nadarjene, ki niso namenjene samo socialno šibkejšim občankam in občanom. Zato je bilo potrebno z vsemi opraviti še telefonski intervju, kjer smo natančno dogovorili, po katerih sredstvih sprašujemo.

Tabela 4.6: Delež proračuna, ki ga posamezne občine zagotavljajo za področje socialnega varstva

Mestna občina	Proračun občine / I. 2004	Sredstva za področje socialnega varstva	Delež v celotnem proračunu
Celje	8.836.176.484	331.151.544	3,75
Koper	9.055.424.939	397.429.212	4,39
Kranj	7.299.696.000	283.081.039	3,88
Ljubljana	57.048.333.099	1.883.076.441	3,30
Maribor	17.481.601.000	728.711.594	4,17
Murska sobota	3.015.000.000	119.957.100	3,98
Nova Gorica	6.375.409.301	148.061.192	2,32
Ptuj	4.359.372.295	186.768.100	4,28
Slovenj Gradec	3.254.868.656	60.203.181	1,85
Velenje	5.310.091.000	184.980.098	3,48

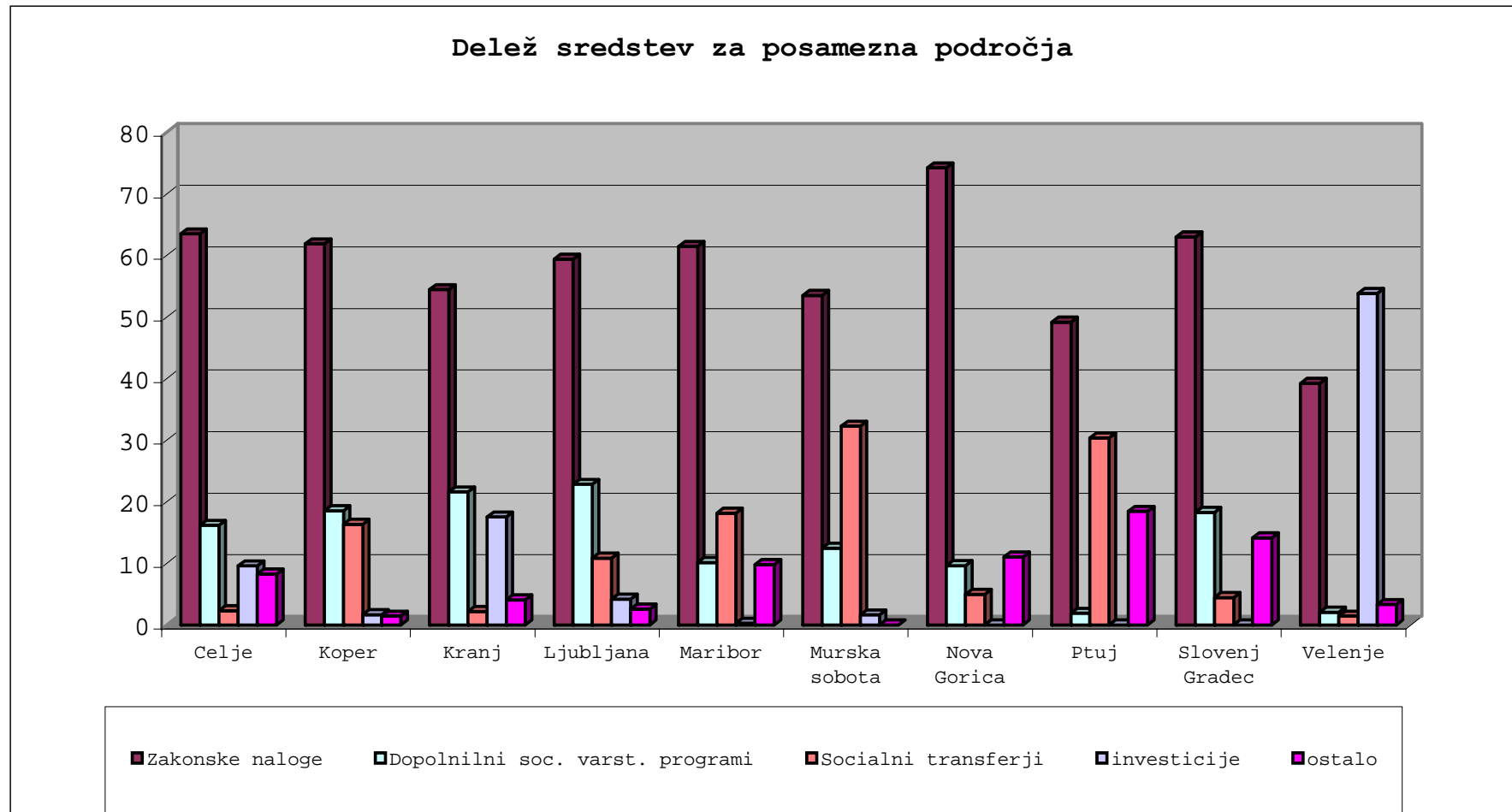
Iz zgornje tabele izhaja, da se delež proračuna, ki ga občina zagotavlja za področje socialnega varstva, od občine do občine med seboj močno razlikuje. In sicer najvišji delež je 4,39, medtem ko je najmanjši 1,85. Kar pa ne pomeni, da je v tisti občini, ki zagotavlja najvišji delež proračunskih sredstev, zagotovljenih največ socialno varstvenih programov oziroma, da je za področje socialnega varstva najboljše poskrbljeno. Tako smo npr. videli, da v Mestni občini Ljubljana zagotavljajo največ dopolnilnih (dodatnih) socialno varstvenih programov, da ceno storitve pomoč družini na domu subvencionirajo v višjem deležu, kot predpisuje zakon o socialnem varstvu in da so edina občina, ki vedno da soglasje prosilcu, prosilki k oprostitvi v višjem znesku, kot mu/ji pripadala po merilih Uredbe o določanju oprostitev pri plačilih socialno varstvenih storitev. Da bi lahko podali odgovor na vprašanje, zakaj prihaja do takih razlik v deležu proračuna, ki ga občine namenjajo za področje socialnega varstva, bi bila potrebnejša podrobnejša analiza samega sistema financiranja občin in tudi vrste izdatkov posamezne občine.

Če sredstva, ki jih občine namenjajo za področje socialnega varstva, razdelimo na pet osnovnih kategorij: financiranje zakonskih obveznosti, sofinanciranje dopolnilnih socialno varstvenih programov, socialni transferji, investicije in ostalo, dobimo naslednjo sliko:

Tabela 4.7: Višina sredstev po posameznih področjih v okviru socialnega varstva

<b>Mestna občina</b>	<b>Zakonske naloge</b>	<b>Dopolnilni soc. varst. programi</b>	<b>Socialni transferji</b>	<b>investicije</b>	<b>ostalo</b>
Celje	210.379.325	53.647.076	7.800.000	31.849.706	27.475.337
Koper	246.124.086	73.764.550	65.029.501	6.700.000	5.811.075
Kranj	154.258.732	61.259.567	6.233.000	49.717.190	11.612.450
Ljubljana	1.118.946.889	430.716.487	205.127.736	79.669.505	48.615.725
Maribor	448.161.720	74.092.878	132.427.767	2.282.042	71.747.088
Murska sobota	64.227.000	14.980.000	38.750.000	2.000.000	0
Nova Gorica	109.971.903	14.300.000	7.393.279	0	16.395.910
Ptuj	91.939.000	3.583.000	56.755.000	0	34.491.000
Slovenj Gradec	37.966.331	11.016.302	2.683.984	0	8.536.464
Velenje	72.614.000	3.820.000	2.698.000	99.668.000	6.180.000

Graf 4.2: Delež sredstev po posameznih področjih



Kot je razvidno iz grafa na prejšnji strani, večina občin porabi več kot polovico sredstev, namenjenih za področje socialnega varstva, za izvrševanje zakonskih nalog, kar pomeni, da imajo na voljo manj sredstev za vlaganje v tiste naloge, za katere same ocenijo, da so pomembne za izboljšanje socialnega položaja občank in občanov. Ali kot pravi Marjan Brezovšek (2005) »rast stroškov za zagotavljanje z zakonom določenih obveznosti nalog občin zmanjšuje delež sredstev proračunov, s katerimi lahko občine zagotavljajo razvoj« (prav tam: 79). Je pa med posameznimi občinami kar precejšnja razlika v deležu sredstev, ki jih namenjajo za zakonske naloge, tako npr. Nova Gorica za izpolnjevanje zakonskih nalog porabi preko 70% vseh sredstev, medtem ko Velenje manj kot 40%. Za natančno razlago zakaj prihaja do takih razlik, bi bila potrebna podrobnejša analiza, bi pa vendarle, glede na to, da se precejšen delež zakonsko določenih nalog nanaša na starejše prebivalke in prebivalce, razloge lahko iskali v deležu starejših nad 65 let v posamezni občini. In v resnici, ko primerjamo podatke o deležu starejših v posamezni občini z deležem sredstev, ki jih občine namenjajo za izpolnjevanje zakonskih nalog, vidimo, da v občinah, kjer imajo delež starejših od 65 let nad 15,5% (slovensko poprečje), namenjajo 60% ali več sredstev za zakonsko določene naloge. Izjemo predstavlja le Mestna občina Slovenj Gradec, kjer je delež starejših od 65 let 12,73%, za zakonske naloge pa porabijo 63,06% vseh sredstev, ki jih namenjajo za področje socialnega varstva.

Drugi razlog je najbrž potrebno iskati v tem, ali se občine odločajo, da bodo zagotavljale dodatne programe za svoje občanke in občane in v kakšnem obsegu. Tretji razlog so prav gotovo investicije, saj se sredstva v ta namen ne zagotavljajo v enakem deležu po posameznih letih. Investicijam je potrebno nameniti dodatno razlago. Večina investicij, ki jih občine vodijo na področju socialnega varstva, se nanaša na gradnjo domov za starejše občane. Po zakonu o socialnem varstvu je institucionalno varstvo in tako tudi gradnja domov za starejše občane v pristojnosti Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve. Država s programom razvoja varstva starejših oseb na področju socialnega varstva določa, na kakšen način in koliko dodatnih mest (kapacitet) za starejše osebe bo zagotovila v Sloveniji v določenem obdobju in po posameznih območjih (občinah).

Ker pa sredstva iz državnega proračuna običajno ne zadoščajo za kritje vseh potreb, je potrebno sodelovanje občin. Skladno s Programom razvoja varstva starejših oseb na

področju socialnega varstva v Sloveniji do leta 2005 naj bi občine zagotavljale najmanj 30% delež. Izjeme predstavljajo občine na gospodarsko manj razvitih območjih.

Na koncu smo občine povprašali, če bi želeli opozoriti še na kakšne težave, s katerimi se srečujejo pri izvajanju nalog, ki jih država nalaga občinam na področju socialnega varstva.

Na to vprašanje je odgovorilo devet občin. Vse so izpostavile problem uvedbe nove zakonske naloge za občine – financiranje pravice družinskega pomočnika. Ocenjujejo, da je nedopustno, da država občinam naloži nalogo, pri tem pa ne zagotovi potrebnih sredstev. Kot smo videli v četrtem poglavju, jim je v tem pritrdilo tudi Ustavno sodišče.

Na sploh se jim zdi, da financiranje občin ni dobro urejeno in da imajo zaradi tega težave pri zagotavljanju finančnih virov in sredstev za financiranje tako zakonsko določenih nalog kot projektov in programov, za katere občine ocenjujejo, da jih je potrebno izvesti na njihovem območju.

#### **4.6 Sklepne ugotovitve**

Deset slovenskih mestnih občin, ki so bile predmet naše analize, se po številu prebivalcev, prebivalk med seboj precej razlikuje. Največja mestna občina po številu prebivalstva je Mestna občina Ljubljana z 266.845 prebivalci in prebivalkami, najmanjša pa Mestna občina Slovenj Gradec z 16.992 prebivalci in prebivalkami. Kar dve občini od desetih ne ustrezata določbi zakona o lokalni samoupravi, ki pravi, da mesto lahko pridobi status mestne občine, če ima najmanj 20.000 prebivalk in prebivalcev.

Enako pomembna razlika med njimi je v deležu prebivalcev, prebivalk starih nad 65 let. Najvišji delež prebivalstva nad 65 let ima Mestna občina Maribor in sicer 17,71%, najnižjega, 10,17% pa Mestna občina Velenje. Poprečni delež starejših nad 65 let v Sloveniji je 15,5%, v desetih mestnih občinah pa 16,06%.

Pri proučevanju izvajanja zakonske naloge - zagotavljanje mreže javne službe pomoč družini na domu – smo ugotovili, da med desetimi mestnimi občinami prihaja do velikih

razlik. Tako npr. v nekaterih občinah stremijo k temu, da socialno varstveno storitev pomoč družini na domu zagotovijo čimvečjemu krogu prebivalk in prebivalcev, v nekaterih pa čimvečji obseg (število ur). Delež starejših, ki koristi pomoč družini na domu, se giblje od 0,37% do 2,97%. Poprečno mesečno število opravljenih ur storitve pomoč družini na domu pri uporabniku, uporabnici, pa se giblje od 9,5 do 33,4 ure na mesec.

V štirih od desetih mestnih občin zagotavljajo višjo subvencijo k ceni storitve pomoč družini na domu, kot jo narekuje zakon o socialnem varstvu in le ena občina vedno pristane na višjo oprostitvev plačila storitev kot bi upravičencu, upravičenki ali pa zavezancu, zavezanki pripadla po merilih Uredbe o oprostitvi plačila socialno varstvenih storitev.

Še bolj opazne pa so razlike v zagotavljanju t.i. dodatnih programov, ki jih izvajajo bodisi nevladne organizacije bodisi javni zavodi. Le v dveh občinah so občankam in občanom na voljo vsi programi, po katerih smo spraševali. To pa pomeni, da občankam in občanom po posameznih občinah niso zagotovljeni enaki socialno varstveni programi in s tem enaki pogoji pri uresničevanju socialno varstvenih potreb.

Pri pregledu sredstev, ki jih občine iz svojega proračuna zagotavljajo za področje socialnega varstva, smo ugotovili, da večina občin porabi več kot polovico sredstev za izvrševanje zakonskih nalog, kar pomeni, da imajo na voljo manj sredstev za vlaganje v tiste naloge, za katere same ocenijo, da so pomembne za izboljšanje socialnega položaja občank in občanov.

Mnogo bolj enotne so si bile mestne občine pri opredelitvi težav, s katerimi se srečujejo pri izvajanju nalog, ki jim jih država nalaga na področju socialnega varstva. Največji problem jim predstavlja nezadostnost finančnih sredstev kot posledica neurejenega sistema financiranja občin. Enako nedopustno se jim zdi, da država pri tem, ko jim je naložila novo zakonsko obveznost (financiranje pravice do izbire družinskega pomočnika, pomočnice), ni prilagodila tudi sistema financiranja.

Na koncu lahko ugotovimo in s tem tudi potrdimo našo tezo, da med mestnimi občinami prihaja do razlik v obsegu, obliki in raznolikosti storitev, ki so jih lokalne skupnosti dolžne zagotavljati po zakonu o socialnem varstvu. Pri tem pa ne smemo pozabiti, da so bile predmet naše analize le mestne občine, se pravi deset od enajstih največjih občin v Sloveniji. Kakšno sliko bi šele dobili, če bi raziskovali vseh 210 občin.



## 5. SKLEP

Z nalogo smo preverjali tezo, da je urejanje področja socialnega varstva v Sloveniji centralizirano urejeno in da kljub temu med lokalnimi skupnostmi prihaja do razlik v obsegu, obliki in raznolikosti socialno varstvenih storitev, ki so jih lokalne skupnosti dolžne izvajati po zakonu o socialnem varstvu.

Najprej smo postavili v kontekst pojma lokalne skupnosti, ki je sociološki pojem in lokalne samouprave, ki je predvsem pravni pojem. Lokalna skupnost je naravna skupnost, ki nastane na določenem ozemlju, kot posledica nujnosti uresničevanja določenih skupnih interesov ljudi, pogojenih s skupnim bivanjem na tem območju. Pojem lokalne samouprave, kot je definiran v Evropski listini lokalne samouprave, pa označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva.

Kot smo videli, je bil osnovni namen reforme lokalne samouprave zagotoviti kvalitetnejše življenje ljudi v lokalni skupnosti. Eden izmed predpogojev zagotavljanja le-tega pa je nedvomno reorganizacija javnih služb v korist potreb prebivalcev in prebivalcev.

Pregled zakonodaje, ki ureja področje socialnega varstva in nalog lokalnih skupnosti po zakonu o socialnem varstvu nam je pokazal, da je lokalnim skupnostim »v upravljanje« prepuščen le manjši delež urejanja storitev in nalog s tega področja. In še ta del je podrobno zakonsko določen. S tem smo potrdili prvi del teze, da je urejanje področja socialnega varstva v Sloveniji centralizirano urejeno in, da so občine zgolj izvajalke s strani države določenih nalog.

»Ob tem, ko naj bi osamosvojili lokalno samoupravo in izločili vmešavanje države, je bila tako vzpostavljena ločnica med lokalnosamoupravnimi in državnimi zadevami, kar je v nasprotju s splošno usmeritvijo, kakršno uveljavlja tudi Evropska unija, to je h krepitvi *partnerskih odnosov in večravenskega odločanja*« (Mlinar 2001: 771).

Ob pregledu reforme lokalne samouprave in razvoja socialne politike v Sloveniji po drugi svetovni vojni smo ugotovili, da je ločnica, o kateri govori Zdravko Mlinar, na našem območju prisotna več kot polovico stoletja in da je z reformami na področju lokalne samouprave in socialnega varstva, ki sta bili predmet našega proučevanja, še nismo presegli.

Stane Vlaj (2001) pravi, da je »reforma lokalne samouprave zapleten in dinamičen proces, ki se bo nadaljeval v prihodnost« (prav tam: 304). Lokalne skupnosti so sposobnejše prisluhniti potrebam ljudi kot država. »Za to pa potrebujejo oblast za uresničevanje programov in politik, ki bodo zadovoljile zahteve prebivalcev« (prav tam: 304).

Analiza stanja izvajanja nalog po zakonu o socialnem varstvu v desetih slovenskih mestnih občinah je pritrdila drugemu dele teze, da obseg in oblika socialno varstvenih storitev, ki so na voljo prebivalkam in prebivalcem v posameznih občinah, nista enaka, in to navkljub podrobno določenim zakonskim okvirjem.

Ugotovili smo, da obstajajo razlike tako pri zagotavljanju socialno varstvenih storitev (npr. pomoč družini na domu), ki jih podzakonski akti podrobno razčlenjujejo (predpisani standardi in normativi, metodologija za oblikovanje cen), kot tudi pri dodatnih (dopolnilnih) programih nevladnih organizacij in javnih zavodov, ki niso del javne službe. Pri slednjih je razlika še očitnejša. Kot je pokazala naša analiza, so samo v dveh od desetih mestnih občinah prebivalkam in prebivalcem na voljo vsi programi (npr. varna hiša za ženske in otroke, žrtve nasilja, zavetišče za brezdomce ipd.), po katerih smo spraševali.

Z vprašanjem zakaj prihaja do takih razlik in ali je to dobro ali ne, se v tej nalogi nismo ukvarjali, saj bi s tem presegli njen namen. Vseeno pa se del odgovora, zakaj je temu tako, ponuja kar sam in sicer v »rezultatu« reforme lokalne samouprave, se pravi dvesto desetih občinah, ki se med seboj močno razlikujejo. In da se je kljub temu, da je bilo vodilo reforme, kot pravi Katarina Žagar (2004) »uvajanje bolj obvladljivega sistema upravljanja, ki je bližji ljudem in ki omogoča uspešno načrtovanje in usklajevanje različnih interesov« (prav tam: 10), zgodilo ravno obratno.

Tudi odgovor na drugi del prej zastavljenega vprašanja se je ponujal sam, ko smo ob proučevanju desetih mestnih občin ugotovili, da se med seboj razlikujejo po številu in strukturi prebivalstva. Če se ustavimo samo pri deležu starejših občank in občanov, ki so bili v fokusu naše analize, ugotovimo, da v desetih mestnih občinah prihaja do velikih razlik. Te razlike pa prav gotovo pomenijo tudi različne socialno varstvene potrebe prebivalstva. Za zagotavljanje različnih socialno varstvenih potreb na lokalni ravni pa morajo obstajati različne lokalne socialno varstvene politike.

V večini evropskih držav je socialno varstvo v pristojnosti bodisi regionalnih bodisi lokalnih oblasti, le redko je, kot je to primer pri nas, v pristojnosti države, se pravi osrednje oblasti. Na kratko si pogledimo primer Švedske, ki kljub vsesplošni krizi socialne države še vedno zagotavlja relativno visok standard socialne zaščite.

»Švedske regijske in lokalne uprave imajo izredno visoko stopnjo avtonomnosti nasproti državi« (Vovk 1995: 9). »Same odmerjajo davke ter planirajo in organizirajo svoje servise temu primerno« (prav tam: 9). Prav zaradi avtonomije na teh dveh ravneh so socialno varstvene storitve organizirane različno in imajo lahko drugačno prednostno stopnjo v posamezni regiji. Zato, kot pravi Marija Vovk (1995: 9), lahko med posameznimi predeli Švedske, zlasti med mestnimi in podeželskimi, prihaja do velikih razlik v vrsti in obsegu socialno varstvenih storitev, ki so na voljo prebivalkam in prebivalcem.

Glede na ugotovitve naše analize stanja izvajanja nalog po zakonu o socialnem varstvu lahko, morda malce ambiciozno, trdimo, da bi tudi pri nas potrebovali avtonomne lokalne samoupravne skupnosti, ki bi bile same sposobne oceniti socialno varstvene potrebe prebivalk in prebivalcev na svojem območju in temu ustrezno načrtovati vrsto in obseg storitev, ki jih bodo zagotavljale.

Vendar se zdi, da se lovimo v krogu, saj namreč pri prej zastavljeni trditvi takoj trčimo v ureditev lokalne samouprave. Pri tem mislimo na 210 lokalnih skupnosti, kolikor jih imamo v Sloveniji. Na eni strani imamo kot največjo lokalno skupnost glavno mesto s skoraj 300.000 prebivalci in prebivalkami, najmanjša lokalna samoupravna skupnost v Sloveniji pa je Občina Hodoš, ki šteje 342 prebivalcev in prebivalk. Vprašanje je, če sta ti

dve lokalni skupnosti zmožni enako dobro načrtovati socialno varstveno politiko in zadovoljevati socialno varstvene potrebe svojih občank in občanov.

Proučevanje, sicer ozko opredeljenega predmeta, je pokazalo, da centralizem dodatno pogojuje neenakost med ljudmi. V naši analizi smo ugotovili, da ljudje v občinah, ki so bile predmet našega proučevanja, nimajo enakih možnosti pri uveljavljanju pravic, ki so jim zagotovljene po zakonu o socialnem varstvu.

Stane Vlaj (2005) pravi, da je »decentralizacija kot proces uresničevanja načela subsidiarnosti v evropskih in izvenevropskih državah moderen trend« (prav tam: 25) in dodaja, da se »pri nas ta proces še ni začel« (prav tam). Za to navaja več vzrokov: »nepoznavanje bistva lokalne samouprave, odpor do prenašanja javnih zadev na občine in bodoče pokrajine, (pre)majhne občine, odsotnost pokrajin, zlasti pa pomanjkanje političnega soglasja o vsebini in nadaljnjem poteku reforme lokalne samouprave« (prav tam).

Glede na povedano, eden od načrtovanih ukrepov v Nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2006 - 2010 in sicer namera zakonsko zavezati občine, da v večji meri sooblikujejo in odgovarjajo za socialni položaj prebivalstva na svojem območju ter jih vzpodbujati, da poleg storitev in programov, ki jih zagotavlja zakon o socialnem varstvu, razvijajo še druge socialne programe, ne zveni samo nerealno, temveč kar ironično.

## 6. LITERATURA

### Literatura

1. Brezovšek, Marjan (2005): Pojemovno-teoretični okvir razvoja lokalne demokracije. *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, 5-24.
2. Brezovšek, Marjan (2005): Velikost in naloge občin v Sloveniji. *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, 68-85.
3. Bubnov Škobrne, Anjuta (2002): Definicija pojmov o socialni varnosti. *Pravna praksa* 21 (44), 31-33.
4. Črnak-Meglič, Andreja, Venišnik Babić, Vesna, Skornšek Pleš, Tanja, Leskošek, Vesna (2000): *Strategija razvoja socialnega v Mestni občini Ljubljana do leta 2005*. Ljubljana: Mestna občina Ljubljana, Oddelek za zdravstvo in socialno varstvo.
5. Davies, Bleddyn in Bebbington, Andrew (1990): *Resources, Needs and Outcomes in Community Based Care: a comparative study of welfare for elderly people in the local authorities in England and Wales*. Personal Social Services Research Unit.
6. Dragoš, Srečo in Leskošek, Vesna (2003): *Družbena neenakost in socialni kapital*. Ljubljana: Mirovni inštitut.
7. Estivill, Jordan (2003): *Concepts and strategies for combating social exclusion. An overview*. International Labour Office.
8. Grafenauer, Božo (2000): *Lokalna samouprava na Slovenskem. Teritorialno – organizacijske strukture*. Maribor: Univerza v Mariboru. Pravna fakulteta.
9. Haček, Miro (2005): Zgodovinski kontekst nastajanja občin na Slovenskem. *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, 43-67.
10. Hughes, Gordon (1998): *Imagining Welfare Futures*. The Open University.
11. Hugman, Richard (1991): *Power in Caring Profession*. Macmillan.
12. Kolarič, Zinka (1991): Od »enosmerne« k pluralni socialni politiki. *Teorija in praksa* 28 (5-6), 576-586
13. Kolarič, Zinka (1992a): *Družbene dejavnosti v Ljubljani – privatizacija in deinstitucionalizacija na področju socialnega varstva*. Ljubljana. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Inštitut za družbene vede, Center za družbeno blaginjo.
14. Kolarič, Zinka (1992b): From socialist to post-socialist social policy. *Social policy in Slovenia*, 15-32.

15. Koalrič, Zinka (1993): Privatizacija na področju socialnega varstva v slovenski, postsocialistični družbi. *Privatizacija na področju družbenih dejavnosti*, 265-305.
16. Kolarič, Zinka (1995): *Socialna varnost. Prostor, okolje, socialna varnost. Strategija gospodarskega razvoja Slovenije*. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.
17. Kolarič, Zinka. (2003): Neprofitno-volonterske organizacije in njihov razvoj – od volontarizma k profesionalizmu. *Teorija in praksa* 40 (1), 37-56.
18. Leskošek, Vesna (1999): Socialno izključevanje. *Socialni izziv: Socialno varstvo, teme za prihodnost*, 12-16.
19. Leskošek, Vesna (2003): Skrb v socialni politiki – skrb za kaj. *Labirint skrbi: pomen perspektive etike skrbi za socialno politiko*, 41-51.
20. Midgley, James (1995): *Social Development. The Development Perspective in Social Welfare*. London: SAGE Publications, Inc.
21. Midgley, James (1997): *Social welfare in global context*. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
22. Milne, Bob (1999): Določanje in ocenjevanje potreb. *Socialni izziv: Socialno varstvo, teme za prihodnost*, 16-18.
23. Mlinar, Zdravko (1973): Sociologija lokalnih skupnosti.
24. Mlinar, Zdravko (2000): »Glokalizacija« ali getoizacija lokalne demokracije. *Teorija in praksa* 37 (3), 413-436.
25. Mlinar, Zdravko (2001): Krepitev in slabitev moči lokalnih akterjev ter nastajanje in izginjanje lokalnih posebnosti v procesu glokalizacije. *Teorija in praksa* 38 (5), 765-785.
26. Mlinar, Zdravko (2005): Začetki sociologije lokalnih skupnosti v Sloveniji in sodelovanje z ameriškimi družboslovci. *Glasnik Slovenskega etnološkega društva* 45 (4), 40-44.
27. Pieters, Daniels (1994): *Introduction into the Basic Principles of Social security*. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers.
28. Ploug, Niels in Kvist, Jon (1997): *Social Security in Europe. Development or Dismantlement?* Hague: Kluwer Law International.
29. Poročilo o človekovem razvoju Slovenija 1999. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

30. Rus, Veljko (2003): Sociološki vidiki prehoda iz moderne v postmoderno državo. *Teorija in praksa* 40 (1), 5-16.
31. Vlaj, Stane (2001): *Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti*. Ljubljana: Visoka upravna šola Univerze v Ljubljani.
32. Vlaj, Stane (2005): Lokalna samouprava v Sloveniji: Centralizem ali decentralizacija. *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, 25-42.
33. Vovk, Marija (1995): *Skrb za stare ljudi na Švedskem*. Ljubljana: Gerontološko društvo Slovenije.
34. Žagar, Katarina (2004): *Lokalna samouprava: organizacija in funkcija: učno gradivo za udeležence seminarja*. Ljubljana. Ministrstvo za notranje zadeve, Direktorat za javno upravo, Upravna akademija.

#### Pravni predpisi in viri

##### Pravni predpisi

35. Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS št. 33/91).
36. Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (Uradni list RS št. 57/96, Mednarodne pogodbe, št. 15).
37. Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS št. 72/93, 6/94 – odl. US, 45/94 – odl. US, 57/94, 14/95, 20/95 – odl. US, 63/95 – obvezna razlaga, 9/96 – odl. US, 44/96 – odl. US, 26/97, 70/97, 10/98, 68/98 – odl. US, 74/98, 59/99 – odl. US, 70/00, 28/01 – odl. US, 51/02).
38. Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS št. 60/94, 69/94, 73/94 – odl. US, 73/95 – odl. US, 56/98, 67/98 – odl. US, 72/98 – odl. US, 75/98, 52/02).
39. Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (Uradni list RS št. 44/96, 28/01 – odl. US).
40. Zakon o socialnem varstvu (Uradni list RS št. 54/92, 56/92, 13/93, 1/99, 41/99, 36/00, 54/00, 26/01, 6/02, 110/02, 5/03, 2/04).
41. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o socialnem varstvu (Ur. l. RS, št. 105/2006 z dne 12.10.2006)

42. Nacionalni program socialnega varstva do leta 2005 (Uradni list RS št. 31/00).
43. Resolucija o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2006 – 2010 (Uradni list RS št. 39/06)
44. Uredba o merilih za določanje oprostitev pri plačilih socialno varstvenih storitev (Uradni list RS št. 110/04, 124/04).
45. Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen socialno varstvenih storitev (Uradni list RS št. 36/02, 84/04).
46. Odločba o ugotovitvi neustavnosti prvega odstavka 28. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o socialnem varstvu št. U-I-97/05-32 z dne 7. julija 2005 (Uradni list RS, št. 69/05).

#### Viri

47. Poročilo CLRAE (2001): »Položaj lokalne in regionalne demokracije v Sloveniji« dostopno na <http://www.sigov.si/loksam/pojmem.htm> (20.10.2005).
48. Izhodišča in predlogi za nadaljnji razvoj lokalne samouprave v RS (2001), dostopno na <http://www.mnz.si/si/upl/urloksam/izhod187.htm> (25.10.2005).
49. European Commission, 1996, Promoting a social Europe, Direktorat-General for Information, Communication, Culture and Audiovisual.
50. European Commission, 1996, How is the European Union meeting social and regional needs, Direktorat-General for Information, Communication, Culture and Audiovisual.
51. Povečanje vloge uporabnikov socialno varstvenih storitev; vidiki najboljše prakse EU, 1999, Phare program za podporo RS.
52. <http://www.mddsz.gov.si/>
53. <http://www.stat.si/>



## 7. PRILOGE

### Priloga A: Mestne občine v Sloveniji

	Mestne občine
1.	Celje
2.	Koper
3.	Kranj
4.	Ljubljana
5.	Maribor
6.	Murska Sobota
7.	Nova Gorica
8.	Novo Mesto
9.	Ptuj
10.	Slovenj Gradec
11.	Velenje

*Vir: Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij*

## VPRAŠALNIK

Prosim, da na za odgovor označen prostor zapišete željene podatke oziroma obkrožite enega izmed danih odgovorov.

### Podatki o občini:

- 1.1. Mestna občina: \_\_\_\_\_
- 1.2. Število prebivalcev/-k: \_\_\_\_\_
- 1.3. Število prebivalcev/-k nad 65 let: \_\_\_\_\_
- 1.4. Višina proračuna občine v l. 2004: \_\_\_\_\_

### Socialno varstvena storitev pomoč družini na domu.

2.1. Kdo za vašo občino izvaja storitev pomoč družini na domu?

- a) center za socialno delo
- b) dom za starejše občane
- c) javni zavod, ki ga je vaša občina ustanovila s tem namenom
- d) drugo: \_\_\_\_\_

2.2. Povprečno mesečno št. uporabnikov/-ic storitve pomoč družini na domu v l. 2004:

\_\_\_\_\_.

2.3. Povprečno mesečno št. opravljenih ur pri vseh uporabnikih/-cah?

\_\_\_\_\_

2.4. Ali v vaši občini financirate storitev pomoč družini na domu več kot 50% subvencije k ceni storitve?

- a) da
- b) ne

2.5. Če da, koliko? \_\_\_\_\_

2.6. Ali v vaši občini, v primerih, ko je upravičenec/-ka oz. zavezanec/-ka delno oproščen plačila, pristanete na višjo oprostitev plačila storitve pomoč družini na domu (če za to zaprosi), kot bi mu/ji šla po merilih Uredbe o oprostitvi plačila socialno varstvenih storitev?

- a) vedno
- b) praviloma da
- c) samo v nujnih primerih
- d) nikoli

2.7. Če da, koliko takih primerov ste imeli v l. 2004? \_\_\_\_\_

**(Do)plačevanje stroškov storitve v zavodih za odrasle (domovi za starejše občane in posebni socialno varstveni zavodi).**

3.1. Ali v vaši občini, v primerih, ko je upravičenec/-ka oz. zavezanec/-ka delno oproščen plačila, pristanete na višjo oprostitev plačila storitve v zavodih za odrasle (če za to zaprosi), kot bi mu/ji šla po merilih Uredbe o oprostitvi plačila socialno varstvenih storitev?

- a) vedno
- b) praviloma da
- c) samo v nujnih primerih
- d) nikoli

3.2.. Če da, koliko takih primerov ste imeli v l. 2004? \_\_\_\_\_

**Dodatni (dopolnilni) socialno varstveni programi nevladnih organizacij in javnih zavodov.**

4.1. Ali v vaši občini sofinancirate dodatne (dopolnilne) socialno varstvene programe nevladnih organizacij in javnih zavodov<sup>47</sup> za katere občine niso zadolžene po zakonu?

- a) da
- b) ne

4.2. Koliko različnih programov ste sofinancirali v lanskem letu?

\_\_\_\_\_

4.3. Na kakšen način izvajalcem teh programov zagotavljate sredstva?

- a) preko javnih razpisov
- b) direktno sklepanje pogodb
- c) drugo:

\_\_\_\_\_

d) ne sofinanciramo

4.4. Ali v vaši občini obstaja kateri izmed spodaj naštetih programov?

- a) varna hiša za ženske in otroke, žrtve nasilja
- b) materinski dom
- c) zavetišče za brezdomke, brezdomce
- d) zavetišče za brezdomne uživalce, uživalke prepovedanih drog
- e) stanovanjska skupina za osebe s težavami v duševnem zdravju

4.5. V primeru, da v vaši občini deluje eden ali več zgoraj naštetih programov, kdo je (so)financer tega programa?

- a) v celoti financira občina
- b) v celoti financira Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
- c) več kot 50% sofinancira občina
- d) več kot 50% sofinancira Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

<sup>47</sup> Programe za mlade, stare, ženske in otroke, žrtve nasilja, osebe s težavami v duševnem zdravju, osebe s težavami z zasvojenostjo (alkohol, prepovedane droge, motnje hranjenja), brezdomce in brezdomke...

e) drugo: \_\_\_\_\_

4.6. S kakšnimi problemi se srečujete pri (so)financiranju dodatnih (dopolnilnih) socialno varstvenih programov nevladnih organizacij in javnih zavodov?

---

---

---

---

---

---

---

4.7. V primeru, da programi naštetih pod točko 4.4. v vaši občini ne delujejo, ali menite, da bi bili potrebni?

- a) da
- b) ne

4.8. Če da, kaj menite, da bi bilo potrebno storiti za vzpostavitev teh programov?

---

---

---

---

---

---

---

4.9. Ali iz svojega proračuna zagotavljate socialne transferje kot so npr. denarne socialne pomoči za materialno ogrožene občanke in občane, denarna pomoč oz. darilo staršem ob rojstvu otroka...?

- a) da
- b) ne

4.10. Katere?

---

**Sredstva zagotovljena za financiranje nalog po zakonu o socialnem varstvu v l. 2004:**

<b>naloga</b>	<b>sredstva</b>	<b>delež v celotnem proračunu</b>
(do)plačevanje oskrbe v splošnih socialnih zavodih (domovi za starejše občane)		
(do)plačevanje oskrbe v posebnih socialnih zavodih		
pomoč družini na domu		
osebna pomoč (do 1.8.2004)		
družinski pomočnik (1.8. do 31.12.2004)		
sofinanciranje dodatnih socialno varstvenih programov nevladnih organizacij in javnih zavodov		
socialni transferji		
investicije		
ostalo		
<b>SKUPAJ</b>		

Ali bi želeli opozoriti še na katere probleme s katerimi se kot občina srečujete pri izvajanju nalog, ki jih država nalaga občinam na področju socialnega varstva? \_\_\_\_\_

---



---



---



---



---



---

**Hvala za vaš čas in trud!**

## 8. SEZNAM TABEL IN GRAFOV

Tabela 1.1: Značilnosti državne uprave in lokalne samouprave

Tabela 3.1: Prikaz števila ur porabljenih na upravičenko, upravičenca

Tabela 4.1: Število prebivalcev in prebivalk po posameznih občinah in delež starejših nad 65 let

Tabela 4.2: Delež prebivalcev in prebivalk, ki koristi storitev pomoč družini na domu

Tabela 4.3: Poprečno mesečno število opravljenih ur pri uporabnikih, uporabnicah storitve pomoč družini na domu

Tabela 4.4: Število dodatnih (dopolnilnih) socialno varstvenih programov, ki jih nevladne organizacije in javni zavodi izvajajo v posamezni občini

Tabela 4.4: Dodatni (dopolnilni) socialno varstveni programi po posameznih občinah

Tabela 4.6: Delež proračuna, ki ga posamezne občine zagotavljajo za področje socialnega varstva

Tabela 4.7: Višina sredstev po posameznih področjih v okviru socialnega varstva

Graf 4.1: Primerjava poprečnega mesečnega števila opravljenih ur po posameznih občinah glede na delež starejših nad 65 let, ki koristijo storitev pomoč družini na domu

Graf 4.2: Delež sredstev po posameznih področjih v okviru socialnega varstva